

EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS. UN LARGO PREDOMINIO DEMÓCRATA: 1933-1981

Alberto B. Bianchi

Universidad Austral. Universidad Católica Argentina

ab@bgcv.com.ar

Recibido: 13/01/2022

Aprobado: 04/03/2022

Resumen

A lo largo de los casi 50 años que corren entre 1933 y 1981, los demócratas tuvieron el predominio en el Congreso. Podrá disputarse si este período puede ser considerado como uno solo o si son varios en realidad, pero lo cierto es que en su transcurso la sociedad norteamericana sufrió transformaciones muy profundas, que sentaron las bases de la que hoy conocemos. Hasta la década de 1930, Estados Unidos era un país que, sin perjuicio de sus divisiones internas, partidarias e ideológicas, era profundamente conservador. El poder político lo ejercía, monóticamente, una mayoría blanca, masculina y protestante, mientras que las mujeres y las minorías étnicas y religiosas tenían una participación marginal. A comienzos de 1980, ello se había revertido significativamente y el Congreso no fue ajeno a estos cambios. Otro dato que debe destacarse es que, a lo largo de este medio siglo, el Congreso norteamericano tuvo que enfrentar, como otras tantas legislaturas, el embate arrollador del *administrative state*, el cual –aunque motorizado por la crisis económica de 1930– estaba en marcha desde antes por impulso de las nuevas doctrinas que reclamaban una mayor intervención estatal en la economía. Nada de ello le hizo perder, sin embargo, su continuidad ni su presencia institucional.

Palabras clave: Congreso, Senado, representantes, comisión, *filibuster*, enmienda, sesiones legislativas, *lobby*.

The United States Congress. A Long Democratic Predominance: 1933-1981

Abstract

For nearly 50 years, from 1933 to 1981, Democrats held a majority of seats in Congress. One could argue whether that period of time should be regarded as one or several, but the fact remains that, during that time, American society experienced some profound transformations

that established the foundations for that society as it is today. Until the 1930s, despite internal, partisan and ideological divides, the U.S. were profoundly conservative. All political power was in the hands of a white, male, Protestant majority, while women and ethnic and religious minorities had a very small participation. By the early 1980s, that situation had substantially changed, and Congress did not escape those changes. Also, over those 50 years, the U.S. Congress –like many other legislatures- had to deal with the unstoppable onslaught of the administrative state, boosted by the 1930s crisis –even though it had started before that date, as a result of new doctrines that demanded more state intervention in the economy. None of those circumstances, however, caused the U.S. Congress to lose continuity or institutional relevance.

Key words: Congress, Senate, representatives, committees, filibuster, amendments, legislative sessions, lobby.

1. Un período largo y complejo	11
2. La “Gran Depresión”	12
2.1. El inicio de la crisis	12
2.2. Las principales medidas legislativas	13
2.3. La reacción de la Corte Suprema	19
2.4. El “ <i>Court Packing Plan</i> ” y su rechazo en el Senado	21
3. La oposición del Congreso a Roosevelt durante su segundo mandato. La “purga” de 1938	23
4. El Congreso durante la Segunda Guerra Mundial	26
4.1. Intervencionistas y aislacionistas. La Comisión <i>Nye</i>	26
4.2. La Enmienda Ludlow	28
4.3. La neutralidad	28
4.4. Fin de la neutralidad. Del “ <i>cash and carry</i> ” al “ <i>lend-lease</i> ”	31
4.5. La Comisión Truman	33
4.6. Los Estados Unidos entran en la Guerra	34
4.7. La comisión investigadora del ataque a Pearl Harbor	35
5. El equilibrio del poder entre el Ejecutivo y el Congreso a partir de la Segunda Guerra Mundial	37
6. Los acuerdos y conflictos entre el Congreso y el Ejecutivo en materia internacional	38
7. Líderes demócratas y republicanos de la posguerra	41
7.1. En el Senado	41
7.2. En el House	44
8. La Ley de Reorganización del Congreso de 1946	45
9. Las comisiones de política de los partidos en el Senado	48
10. La regulación del <i>lobby</i>	49
11. Las reformas de 1949 y 1959 a la Regla de Clausura en el Senado	49
12. Margaret Chase Smith	51
13. La investigación de actividades antinorteamericanas	52
13.1. En el House	53
13.2. En el Senado	56
14. La recesión de 1958 y sus efectos en el Congreso	60
15. Dos casos de corrupción muy conocidos	62
15.1. En el House. El caso Powell	62
15.2. En el Senado. El caso Baker	64
16. Efectos de estos casos. La creación de comisiones de conducta y la adopción de reglas de ética	65
16.1. En el Senado	66
16.2. En el House	67
17. La comisión investigadora del asesinato de Kennedy	68

18. Los primeros legisladores de origen asiático 69

19. Dos hechos menores, pero coloridos 70

19.1. The *Ev and Charlie Show* (el Show de Ev y Charlie) 70

19.2. La Batalla de los Octogenarios 71

20. El control judicial del “Gerrymandering” 72

21. El movimiento de los derechos civiles y sus principales leyes 76

22. John Moss y su lucha por la Freedom of Information Act 88

23. La Ley de Reorganización del Congreso de 1970 89

24. La Enmienda XXVI y sus antecedentes 92

25. La Federal Election Campaign Act de 1971 93

26. La Equal Rights Amendment de 1972 94

27. El caso Watergate 95

27.1. El *affaire* de los Pentagon Papers 96

27.2. El espionaje en el Partido Demócrata 97

27.3. La investigación parlamentaria y judicial. El juicio político a Nixon 99

28. El control ambiental 104

29. Algunos hechos relevantes del final de este período 105

29.1. Cambios en el sistema de comisiones 105

29.2. Nuevos líderes en ambas cámaras 107

29.3. Reformas a la Regla de Clausura en el Senado 109

29.4. La creación de la Comisión de Ética en el Senado 110

29.5. La televisación de las sesiones 111

30. Las elecciones de 1980 111

31. Algunas reflexiones a modo de conclusión 112

1. Un período largo y complejo

A lo largo de casi medio siglo, desde el 73° Congreso (1933-1935) hasta el 96° Congreso (1979-1981), el Partido Demócrata, que renació con bríos en medio de la crisis económica de 1930, retuvo la mayoría en ambas cámaras, salvo por dos breves períodos en los que el control fue ejercido por los republicanos.

El cuadro siguiente muestra el predominio legislativo ejercido por los demócratas durante esos años.

Congreso	Mayoría en el Senado	Mayoría en el House
73° (1933-1935)	Demócrata	Demócrata
74° (1935-1937)	Demócrata	Demócrata
75° (1937-1939)	Demócrata	Demócrata
76° (1939-1941)	Demócrata	Demócrata
77° (1941-1943)	Demócrata	Demócrata
78° (1943-1945)	Demócrata	Demócrata
79° (1945-1947)	Demócrata	Demócrata
80° (1947-1949)	Republicana	Republicana

81° (1949-1951)	Demócrata	Demócrata
82° (1951-1953)	Demócrata	Demócrata
83° (1953-1955)	Republicana	Republicana
84° (1955-1957)	Demócrata	Demócrata
85° (1957-1959)	Demócrata	Demócrata
86° (1959-1961)	Demócrata	Demócrata
87° (1961-1963)	Demócrata	Demócrata
88° (1963-1965)	Demócrata	Demócrata
89° (1965-1967)	Demócrata	Demócrata
90° (1967-1969)	Demócrata	Demócrata
91° (1969-1971)	Demócrata	Demócrata
92° (1971-1973)	Demócrata	Demócrata
93° (1973-1975)	Demócrata	Demócrata
94° (1975-1977)	Demócrata	Demócrata
95° (1977-1979)	Demócrata	Demócrata
96° (1979-1981)	Demócrata	Demócrata

Se trata, sin dudas, de un período largo y complejo, en el cual se produjeron hechos centrales en la historia de los Estados Unidos que contribuyeron a formar el perfil actual de la sociedad norteamericana. Basta mencionar la crisis económica de 1930, la Segunda Guerra Mundial, la lucha por los derechos civiles, el asesinato de John F. Kennedy y el caso Watergate para tener una idea de la cantidad de acontecimientos que nutren este medio siglo en el cual el Congreso tuvo un rol preponderante. Todo ello que menciono ahora en una síntesis mínima será descripto en el curso de estas páginas, en las cuales intentaré hacer, al cabo de ellas, un recuento reflexivo a modo de conclusión.

2. La “Gran Depresión”

2.1. El inicio de la crisis

En marzo de 1929, Herbert Hoover sucedió a Calvin Coolidge en la Presidencia. El optimismo expresado por este último en su postrer mensaje al Congreso¹ no permitía imaginar –al menos en un análisis superficial– lo que ocurriría

1 “Ninguno de los Congresos de los Estados Unidos hasta ahora reunidos para examinar el estado de la Unión –decía el mensaje– se ha encontrado ante una perspectiva tan favorable como la que

menos de un año después. Sin embargo, la orgía especulativa a la que se habían entregado los norteamericanos en los años anteriores tuvo en las finanzas efectos devastadores que irrumpieron en la Bolsa de la Ciudad de New York el jueves 24 de octubre de aquel año y siguieron los días posteriores.² A pesar de que muchos creyeron inicialmente que la ola podría ser detenida,³ lo cierto es que los nefastos efectos del Jueves Negro se prolongaron durante la década posterior, signada por la Gran Depresión.⁴ A partir de allí, toda la administración de Hoover –quien no atinó a ponerle remedio a la crisis– quedó ensombrecida por los fantasmas del desempleo y la quiebra masiva de bancos y empresas.⁵ El propio presidente vio demolido su prestigio ganado como buen administrador durante la época de la guerra y se convirtió él mismo en el símbolo del desastre,⁶ encerrado en su crédito económico-liberal que le impedía adoptar las medidas que recién fueron encaradas por su sucesor.

2.2. Las principales medidas legislativas

Hoover, naturalmente, no fue reelecto. La elección de 1932 le dio un amplio triunfo a Franklin Delano Roosevelt,⁷ un político pragmático y experimenta-

aparece en los actuales momentos. En el terreno doméstico hay tranquilidad y satisfacción... y el más alto récord de años de prosperidad. En el campo exterior hay paz, y esa sinceridad nacida de la comprensión mutua”. El presidente luego les dijo a los legisladores que ellos y el país podían considerar el presente con satisfacción y anticipar el futuro con optimismo. Ver Galbraith (1992, p. 30).

- 2 Según explica Galbraith (1992, p. 133), el peor día de la crisis fue el martes 29. Lo califica como la jornada más devastadora de la historia de la Bolsa de New York.
- 3 El propio Hoover alentó esta creencia diciendo que la crisis sería superada en 60 días (*The New York Times*, 8 de marzo de 1930, como se citó en De Gregorio, 2013, p. 473).
- 4 Dice Galbraith (1992): “Luego del Gran Crac vino la Gran Depresión, que duró –con cambiante severidad– diez años. En 1933 el Producto Bruto Nacional (producción total de la economía) fue aproximadamente una tercera parte inferior al de 1929. Recién en 1937 el volumen físico de la producción alcanzó los niveles de 1929; pero inmediatamente volvieron a retroceder. Hasta 1941 el valor de la producción en dólares fue menor que el de 1929. Entre 1930 y 1940 solo en una ocasión –1937– bajó durante el año de ocho millones el número de desocupados. En 1933 había en Estados Unidos casi trece millones de trabajadores sin empleo, es decir, uno por cada cuatro del total de la fuerza de trabajo del país. En 1938 una persona de cada cinco seguía todavía sin empleo” (p. 186).
- 5 En la primavera de 1930 había cuatro millones de desempleados, cifra que se triplicó en 1933, el peor año de la Depresión, en el que se registró una tasa de desempleo del 25%.
- 6 Los miles de desempleados que se vieron forzados abandonar sus hogares pasaron a vivir precariamente en viviendas de cartón y hojalata a las que se llamó *Hoovervilles*.
- 7 En votos populares, Roosevelt obtuvo un 57,4% contra 39,7% de Hoover. En el colegio electoral la victoria fue mayor aún. Roosevelt obtuvo allí 472 electores y Hoover tan solo 59, provenientes de Connecticut, Pennsylvania, New Hampshire, Vermont y Rhode Island.

do⁸ decidido a enfrentar la crisis desde el primer día de lo que fue un largo gobierno.⁹ Desarrolló para ello un vasto programa de reformas basadas en la intervención estatal en la economía –el New Deal– que no dejó rincón alguno por atacar. Entre 1933 y 1935 fueron dictadas una gran cantidad de leyes que cambiaron profundamente el rol del Estado e influyeron en su actividad muchas décadas después de superada la crisis.¹⁰

Merced a su amplio apoyo electoral y a la gravedad de la crisis económica reinante, Roosevelt no tuvo grandes dificultades para obtener del Congreso la sanción de la legislación que necesitaba. Ya en medio de la campaña presidencial había dicho que esperaba un apoyo legislativo pleno a sus iniciativas, que se basaban en el otorgamiento de amplios poderes para regular todos los campos de la economía. El 9 de marzo de 1933, al comenzar el 73° Congreso (1933-1935), fue convocada una sesión especial y, en los siguientes cien días,¹¹ fueron sancionadas con velocidad asombrosa¹² una serie de leyes que estructuraron el

-
- 8 Había sido senador por New York (1911-1913), secretario adjunto de la Marina (1913-1920) y gobernador de New York (1929-1933). Durante su administración como gobernador de New York Roosevelt cimentó su reputación progresista gracias a su apoyo a los empobrecidos agricultores del norte. Cuando comenzó la Gran Depresión intentó extender la protección del Gobierno del estado a la población urbana a través de la Temporary Emergency Relief Administration (Administración de Ayuda para Emergencias Temporales). Cuando la Depresión se agudizó, reunió al denominado Brain Trust (un grupo de profesores de la Universidad de Columbia) para elaborar un programa global que diseñara soluciones para la crisis económica iniciada en 1929. Luego ganó la nominación del Partido Demócrata a la presidencia para competir con Hoover en las elecciones de 1932.
 - 9 Franklin Delano Roosevelt, 32° presidente de los Estados Unidos, ha sido el único elegido cuatro veces consecutivas (1933-1937, 1937-1941, 1941-1945 y 1945). Su último mandato quedó trunco a poco de iniciado por su fallecimiento, ocurrido el 12 de abril de ese año. Hasta ese momento, la Constitución no prohibía una reelección indefinida, pero una costumbre cumplida invariablemente desde George Washington invitaba a los presidentes a retirarse luego del segundo mandato. F. D. Roosevelt fue el único presidente que –ayudado por circunstancias excepcionales– alteró esa saludable práctica. La Enmienda XXII, ratificada en 1951 bajo la presidencia de Harry S. Truman, convirtió en norma constitucional lo que hasta ese momento era solo una tradición. Son muchos los trabajos biográficos sobre F. D. Roosevelt, el más importante es el de Friedel (1952-1973).
 - 10 Son numerosos los estudios que se han hecho sobre el New Deal. Sin pretender agotar la nómina, puede verse Conkin (1967), Leuchtenburg (1963), McElvaine (1984), Schlesinger (1959).
 - 11 Los Cien Días (Hundred Days) fue una marca registrada del primer Gobierno de Roosevelt. Es el período que corre entre el 9 de marzo y el 1 de junio de 1933, durante el cual fueron sancionadas casi 80 leyes, muchas de las cuales le dieron forma al New Deal. El propio Roosevelt acuñó esta denominación en un mensaje radial que dio el 24 de julio de ese año. Ver Alter (2007).
 - 12 El 9 de marzo, primer día de la sesión especial, el House sancionó, en 38 minutos, una ley de feriado bancario (Emergency Banking Act; 48 Statutes at Large 1) que todavía no había sido impresa y el Senado, ese mismo día, la aprobó en poco más de dos horas. Al día siguiente fue sancionada la Economy Act, 48 Statutes at Large 8, que –ente otras medidas– redujo los salarios de los empleados públicos.

programa de gobierno sin que se formulara una oposición a estas capaz de impedir las, salvo algunas voces solitarias a las que haré mención más abajo. Este apoyo, sin convertirse en una sumisión incondicional, continuó a lo largo de todo el primer mandato presidencial de Roosevelt hasta comienzos de 1937.

Una de las piezas clave del New Deal fue la National Industry Recovery Act (Ley de Recuperación de la Industria Nacional)¹³ –más conocida por sus siglas: NIRA–, que integró el paquete de medidas sancionadas durante los primeros cien días de la administración de Roosevelt.¹⁴ La NIRA fue una típica ley de emergencia,¹⁵ tendiente a atacar la crisis en dos aspectos: (i) la recuperación de la actividad industrial en todos los campos; y (ii) el combate del desempleo a través de la creación de puestos de trabajo, para lo cual se le transferían amplios poderes al presidente, quien tendría amplia injerencia en la planificación y control de la producción.¹⁶ Su contenido generó fuertes reparos en algunos

13 48 Statutes at Large 195.

14 Roosevelt sometió el proyecto de ley al Congreso el 17 de mayo de 1933 con un mensaje especial. Pidió que el Congreso proveyera la maquinaria necesaria para un gran movimiento cooperativo en toda la industria a fin de promover el reempleo, acortar las horas de trabajo y mejorar los salarios, y para evitar la competencia desleal y una desastrosa superproducción. Las leyes contra los *trusts* debían mantenerse como una seguridad permanente para que los viejos males de la competencia desleal no se repitieran. Pero el interés público sería satisfecho, dijo, si con la autoridad y bajo las directivas del Gobierno se permitiera a las industrias privadas hacer tratativas y códigos que garantizaran una competencia leal.

15 “Section 1. A national emergency productive of widespread unemployment and disorganization of industry, which burdens interstate and foreign commerce, affects the public welfare, and undermines the standards of living of the American people, is hereby declared to exist. It is hereby declared to be the policy of Congress to remove obstructions to the free flow of interstate and foreign commerce which tend to diminish the amount thereof; and to provide for the general welfare by promoting the organization of industry for the purpose of cooperative action among trade groups, to induce and maintain united action of labor and management under adequate governmental sanctions and supervision, to eliminate unfair competitive practices, to promote the fullest possible utilization of the present productive capacity of industries, to avoid undue restriction of production (except as may be temporarily required), to increase the consumption of Industrial and agricultural products by increasing purchasing power, to reduce and relieve unemployment, to improve standards of labor, and otherwise to rehabilitate industry and to conserve natural resources”.

16 La ley le otorgaba al Ejecutivo amplio poder para crear órganos y delegarles funciones para el contralor de la industria. La sección 3 autorizaba el dictado de códigos de competencia leal, los que podían ser dictados por asociaciones comerciales e industriales para ser luego sometidos al Ejecutivo para su aprobación y se convertían así en normas reglamentarias. Bajo la NIRA se dictaron aproximadamente 750 Códigos de Competencia Leal, que regularon aproximadamente 500 actividades comerciales diferentes, cubriendo un total de 20 millones de trabajadores. Cualquier violación a estas normas debía considerarse un método desleal de competencia en el comercio de acuerdo con la ley de creación de la Federal Trade Commission (FTC). Este punto generó en el Congreso una gran discusión, pues se temía que la aprobación de estos Códigos derogara de hecho toda la legislación antimonopólica que tanto trabajo había costado imponer

conservadores intransigentes, siendo James M. Beck, un antiguo político republicano,¹⁷ uno de sus principales portavoces.¹⁸ La escasa resistencia legislativa, sin embargo, fue compensada –como veremos– en la fuerte resistencia que tuvo esta ley en la Corte Suprema. El proyecto, no obstante, fue aprobado muy velozmente en el Congreso –sin modificaciones sustanciales– entre mayo y junio de 1933¹⁹ y la ley fue promulgada inmediatamente.²⁰

La segunda gran pieza legislativa del New Deal fue la Agricultural Adjustment Act (Ley de Ajuste de la Agricultura),²¹ cuyo proyecto fue enviado al Congreso el 16 de marzo de 1933, donde fue caracterizada como “la legislación agraria más drástica y de más largo alcance jamás propuesta en tiempos de

desde la sanción de la Sherman Act en 1890. No obstante, la presión ejercida por Roosevelt y la fuerza de la crisis vencieron las resistencias legislativas al proyecto. Asimismo, para la puesta en práctica de la NIRA, Roosevelt creó por decreto dos organismos: la llamada Administración para la Recuperación Nacional (National Recovery Administration), que se ocuparía de todo lo relativo al control industrial, y la Administración de Obras Públicas (Public Works Administration), que ejecutaría el programa de obras públicas previsto en la misma ley. Acerca de la National Recovery Administration pueden verse Dearing (1934), Lyon (1935) y Roos (1937).

- 17 Había nacido en 1861 y, por ese entonces, era representante por Pennsylvania. Antes de ello, bajo el Gobierno de Harding, había sido Solicitor General.
- 18 James M. Beck sostuvo: “... no veo la posibilidad de que maestros arquitectos sean capaces hoy de reconstruir, sobre las viejas bases de la Constitución, una nueva Constitución con la misma sabiduría de los maestros constructores de 1787, sin embargo el trust de cerebros está trabajando incesantemente, socavando nuestra Constitución, para usar la expresión de [George] Washington. Trabajan silenciosamente, pero no por eso menos efectivamente. En esta construcción de una nueva forma de gobierno –ahora en ejecución– el profesor Moley toma el lugar de George Washington y el profesor Tugwell de Hamilton, y el profesor Berle el de James Wilson y los viejos arquitectos deben rendirse a estos arquitectos que, recién salidos de los claustros académicos de la Universidad de Columbia y con la inspiración adicional que todos han adquirido en Moscú, están ahora intentando construir sobre las ruinas de la vieja Constitución una nueva Constitución en la cual, como en el viejo Reich Alemán, este Congreso será solamente un cuerpo deliberativo y el Ejecutivo el dueño de los destinos del pueblo norteamericano” (como se citó en Swisher, 1943, p. 893).
- 19 Fue introducido en el House por Robert L. Doughton, de North Carolina, el 17 de mayo; pasó inmediatamente a la Comisión de Presupuesto y fue remitido al pleno el 26 de mayo. Pasó al Senado el 9 de junio, fue aprobado por el *joint conference committee* al día siguiente, el House dio su visto bueno ese mismo día y en el Senado fue aprobado el 13 de junio.
- 20 Roosevelt la promulgó el 16 de junio 1933 con palabras de alabanza. “La historia –predijo– probablemente registrará la ley de Recuperación de la Industria Nacional como la legislación más importante y de mayor alcance jamás aprobada por el Congreso norteamericano. Representa un esfuerzo supremo para estabilizar para todo momento los numerosos factores que contribuyen a la prosperidad de la nación y a la conservación de los estándares norteamericanos”. Declaró, además, que su meta era la seguridad de una ganancia razonable para la industria y salarios suficientes para el trabajo con la eliminación de los métodos y prácticas tiránicas que no solo habían arrasado el comercio, sino también contribuido a los males del trabajo. Véase *Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt* (1928-1936, p. 246).
- 21 48 Statutes at Large 31.

paz”.²² Su propósito era restringir la producción y eliminar los excedentes para elevar el precio de los productos, devolver el poder adquisitivo a los agricultores y beneficiar, indirectamente, a sus proveedores.²³ Esta ley –que también le otorgaba amplias facultades al Ejecutivo–²⁴ fue sancionada el 12 de mayo de 1933, con la fuerte oposición de James M. Beck, que en esta ocasión comparó a Roosevelt con Hitler.²⁵

Además de estas dos leyes, que constituían el núcleo del New Deal, fueron sancionadas otras, también importantes, en materia laboral,²⁶ de seguridad so-

22 *Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt* (1928-1936, p. 79, nota al pie 2019).

23 El secretario de Agricultura Henry A. Wallace había reunido a los representantes de las organizaciones y cooperativas agrícolas para discutir planes de legislación agraria. Una parte importante del proyecto aprobado era el llamado “plan de repartición doméstica”, que suplía la reducción del número de acres plantados para consumo doméstico, dándole a cada productor el derecho a plantar solo un cierto porcentaje del número de acres hasta entonces cultivado con el cereal en cuestión. La observancia forzosa de esta restricción se iba a lograr mediante pagos al contado por el número de acres quitados a la producción. El dinero del que se iban a derivar estos pagos debía ser reunido por el Gobierno por medio de gravámenes impuestos a los procesos industriales de los productos cultivados, como por ejemplo un impuesto a la molienda del trigo. Para entender el origen de este plan, ver Black (1929), esp. capítulo X.

24 La ejecución de la ley fue encomendada a un organismo, llamado Administración del Ajuste Agrícola (Agricultural Adjustment Administration), creado en la jurisdicción del Departamento de Agricultura. Por medio de este órgano, con poderes y derechos conferidos en términos amplios, el secretario de Agricultura intentó –por primera vez en la historia norteamericana– ponerle límite al total de la producción agrícola de productos básicos. Véase Gaus y Wolcott (1940, cap. IV).

25 En opinión de Beck, el Gobierno federal no tenía poder de control sobre la agricultura, excepto en lo que respecta al transporte interestatal de productos agrícolas, al comercio exterior o a la imposición legítima. “Opino –decía– que de todas las herejías condenables que han sido alguna vez sugeridas en relación con la Constitución, la doctrina de emergencia es la peor” (como se citó en Swisher, 1943, p. 884).

26 En julio de 1935 fue sancionada la National Labor Relations Act (49 Statutes at Large 449), llamada también Wagner Act, que dispuso la creación del National Labor Relations Board (NLRB) y ratificó la tendencia política de las dos leyes anteriores en punto a los derechos colectivos de los trabajadores. En 1936 se sancionó la Walsh-Healey Act (49 Statutes at Large 2036), que imponía condiciones de trabajo para todos los productores que contrataran con el Gobierno federal por sumas superiores a los diez mil dólares. El 24 de mayo de 1937, Roosevelt inició una campaña para obtener una legislación más amplia y fueron presentados sendos proyectos en el Senado y en el House para desarrollar su programa. En el Senado fue presentado por Hugo Black, de Alabama, que luego sería juez de la Corte Suprema, y en el House por William P. Connery, de Massachusetts. La defensa en el Congreso a la restricción al trabajo de los menores estuvo a cargo del entonces asistente del *Attorney General*, Robert H. Jackson, que luego también integraría el Tribunal. En su mensaje anual de enero de 1938, Roosevelt insistió en la sanción de la medida propuesta y, en junio de ese año, fue sancionada la Fair Labor Standards Act (52 Statutes at Large 1060), que logró la consecución de estos propósitos. En 1941, esta ley fue convalidada por la Corte Suprema en *United States v. Darby*, 312 U.S. 100 (1941), y en *Opp Cotton Mills v. Administrator*, 312 U.S. 126 (1941).

cial,²⁷ monetaria²⁸ y bursátil.²⁹ Fue llevado a cabo, asimismo, un amplio programa de obras públicas, movilizador de la economía.³⁰

-
- 27 Íntimamente relacionado con la mejora de las condiciones de empleo estaba el problema de los desocupados. Como respuesta al problema, Roosevelt pidió que el Gobierno federal empadronara a los trabajadores desocupados y organizó un amplio programa de obras públicas como medio para crear fuentes de trabajo. Obtuvo, asimismo, en 1933, facultades para instalar un cuerpo de conservación formado por civiles (Civilian Conservation Corps), por medio del cual se reunieron miles de jóvenes desocupados y se los puso a trabajar en diferentes actividades relativas a la prevención de la erosión del suelo, el control de las inundaciones y para mejorar en general las condiciones de los bosques nacionales. Asimismo, en enero de 1935, sometió al Congreso un proyecto de seguridad social, que fue convertido en la Social Security Act en agosto de ese año (49 Statutes at Large 620). La ley, que fue la base de los modernos sistemas de seguridad social, disponía un extenso plan de aportes federales para la seguridad social en los estados.
- 28 En materia monetaria se abandonó el patrón oro. En lo atinente al cambio interno, ello había sido decidido el mismo 9 de marzo de 1933 por la ley de reforma en el sistema bancario que había autorizado al secretario del Tesoro para requerir la entrega al Gobierno del oro y de los certificados de oro que habían sido retirados de los bancos. En el comercio exterior la decisión fue tomada el 19 de abril de ese año. El Ejecutivo fue autorizado, asimismo, a ampliar el crédito para operaciones en el mercado libre conducidas por medio de la Reserva Federal, y si tales operaciones demostraban ser inadecuadas, estaba autorizado a emitir hasta tres billones de dólares en billetes norteamericanos. Más tarde se sancionó una nueva ley con el objeto de proveer base legislativa a la negativa de pagar en oro y exigir a los particulares la entrega del oro al Gobierno, de modo que los contratos privados que exigieran pago en oro no pudieran ser cumplidos en esa parte. La Ley establecía las monedas corrientes que debían tener curso legal y requería su aceptación en pago de deudas, aunque los contratos exigieran pago en oro.
- 29 También era preciso controlar la actividad bursátil. A tal fin, el 29 de marzo de 1933, Roosevelt instó al Congreso a sancionar una ley que autorizara la supervisión del mercado de valores en el comercio interestatal, sosteniendo que un gran número de individuos lucraban todavía a merced del libertinaje comercial que había provocado la crisis. Este proyecto, que inicialmente ponía el control en la Federal Trade Commission (FTC), fue aprobado y se sancionó la Securities Act of 1933 (48 Statutes at Large 74), a pesar de los fuertes intereses que se oponían a ser regulados por ella. Al año siguiente fue sancionada Securities Exchange Act (48 Statutes at Large 881; 15 USC § 78), que introdujo modificaciones en la anterior y se creó la Securities and Exchange Commission (SEC), encargada específicamente de la tarea de controlar la emisión de títulos. Ver Williams (1999, pp. 1197-1306). En 1935, fue ampliada su competencia por la Public Utility Holding Company Act (49 Statutes at Large 803), que la autorizó a controlar la oferta pública de las compañías *holding* de gas y electricidad.
- 30 Dentro de este movimiento, en 1933 fue creada la Tennessee Valley Authority (TVA), por medio de la ley del 18 de mayo de 1933 (48 Statutes at Large 58), como ente regulador del sistema eléctrico del valle del río Tennessee. Con ello se intentaba atacar los problemas que afectaban esa vasta zona económicamente deprimida. Fue así que la TVA emprendió la construcción de represas y de plantas generadoras de electricidad. Ejerció el control sobre la distribución de electricidad en la cuenca del río, tomó a su cargo el control de las crecientes, la prevención de la erosión, la reforestación y el desarrollo de las zonas de parques, se ocupó de la eliminación del uso agrícola de tierras marginales y de la distribución y diversificación de la industria. El proyecto del Valle de Tennessee fue considerado por muchos como un experimento útil para determinar la practicidad del establecimiento de autoridades regionales similares en otros lugares del país.

2.3. La reacción de la Corte Suprema

Si bien el New Deal no tuvo gran oposición en el Congreso, el mayor contra-tiempo de Roosevelt en la implementación de su programa de gobierno se originó en la Corte Suprema,³¹ que por entonces tenía una mayoría conservadora, tenazmente contraria a la intervención del Estado en la economía.³²

Inicialmente, los jueces Hughes y Roberts hicieron mayoría con el ala liberal para admitir las regulaciones económicas. Entre los casos más notables cabe citar *Home Building and Loan Association v. Blaisdell*,³³ en el que se había planteado la inconstitucionalidad de una ley una ley de Minnesota de 1933, la cual había dispuesto una moratoria hipotecaria, y *Nebbia v. New York*,³⁴ caso en el cual se discutía la constitucionalidad de una ley de ese estado que creaba una comisión reguladora del comercio de la leche. También –con igual mayoría– la Corte fue favorable al Gobierno en los casos vinculados con la eliminación de la obligación del pago en oro a los titulares de bonos, reemplazándolo por el pago en moneda devaluada, con el propósito de preservar las reservas en metálico.³⁵ Fueron tres casos resueltos el 18 de febrero de 1935 por el voto de Hughes, denominados

31 Son muchas las obras que se han escrito acerca de la lucha entre Roosevelt y la Corte. Entre ellas menciono a Baker (1967). Asimismo, un análisis detenido de algunos de los casos más célebres puede verse en Irons (1982). El caso ha despertado interés también fuera de los Estados Unidos. Entre los autores franceses, véase Pinto (1938).

32 Hacia 1932, cuando Hoover finalizó su malograda presidencia, la Corte tenía dos alas claramente enfrentadas: la conservadora y la liberal, esta última en minoría, pese a que, desde 1930, se habían producido algunos cambios en la conformación de la década anterior. El *Chief Justice* Taft había fallecido en 1930 y en su reemplazo Hoover designó inmediatamente a Charles Evans Hughes, quien ocupaba esta segunda vez el sillón central. Hughes había sido juez del Tribunal entre 1910 y 1916. Más moderado que Taft, el nuevo *Chief Justice* no dejaba de ser un conservador. También en 1930 había fallecido Edward Sanford, que fue reemplazado por Owen Josephus Roberts, otro conservador moderado también, oriundo de Pennsylvania, cuyos vaivenes en las decisiones hacían impredecible su posición frente a cada caso. Finalmente, en 1932, se había retirado Holmes, quien luego de 30 años de servicio –y con 90 años cumplidos– pasó a la posteridad convertido en uno de los iconos de la lucha contra el conservadorismo de la etapa anterior. Su reemplazante debía equipararlo en condiciones intelectuales y la elección recayó entonces en otro de los célebres *liberals* de ese momento, Benjamin Nathan Cardozo, tercera y última de las designaciones de Hoover en el Tribunal. Así, en la derecha del Tribunal militaban los denominados *horsemen*, es decir, Willis Van Devanter, James C. McReynolds, George Sutherland y Pierce Butler, francamente opositores de Roosevelt. De otro lado, el sector liberal estaba integrado por Louis Brandeis, Harlan Fiske Stone y Cardozo, dispuestos a apoyar las medidas económicas. En el medio, Hughes y Roberts intentaban equilibrar las posiciones.

33 290 U.S. 398 (1934).

34 291 U.S. 502 (1934).

35 La situación era dramática. Cuando estos casos fueron resueltos, la emisión en bonos alcanzaba una suma de 100 mil millones de dólares y las reservas en oro solo alcanzaban a 8 mil millones, lo que hacía imposible el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Gobierno. Vid. Bates (1982, p. 296).

Gold Clause Cases.³⁶ El primero de ellos, *Norman v. Baltimore & Ohio Railroad Co.*,³⁷ se relacionaba con deuda privada, en tanto que en los otros dos, *Nortz v. United States*³⁸ y *Perry v. United States*,³⁹ se trataba de deuda pública nacional.

Pero esta convivencia armónica entre Roosevelt y la Corte se quebró en dos célebres casos que crearon una gran preocupación, pues se relacionaban directamente con las leyes centrales del New Deal, atacándolas en la estructura misma de las delegaciones de facultades otorgadas por el Congreso al Ejecutivo. El primero de ellos fue *Panama Refining Co. v. Ryan*,⁴⁰ conocido como el caso del *hot oil* (petróleo caliente), en el que toda la Corte, con excepción de Cardozo, votó en contra de una de las disposiciones de la NIRA. Esta ley había delegado en el Ejecutivo facultades para imponer restricciones al comercio interestatal del petróleo con el objeto de controlar la sobreproducción y evitar la caída de los precios.⁴¹ La Corte –a través del voto del *Chief Justice* Hughes– declaró la inconstitucionalidad de la ley y del Código del Petróleo sancionado en su consecuencia, afirmando que el Congreso había producido una delegación de facultades excesiva, contraria a la separación de poderes. Inmediatamente después del rechazo constitucional del Código del Petróleo, el Congreso sancionó una ley que vino a reemplazarlo (Connally Hot Oil Act).

El segundo caso –que resultó más demoledor aún para el Gobierno– fue *A.L.A. Schechter Poultry Corp. v. United States*,⁴² liderado también por el voto de Hughes. Se cuestionaba aquí la autoridad presidencial –delegada por la sección 3 de la NIRA– para dictar el llamado Código de las Aves Vivas, que regulaba los estándares de competencia para la comercialización de las aves de corral en el área metropolitana y en el distrito de New York.⁴³ En este segundo caso, Hughes insistió en su crítica a la ley con fundamento en la delegación legislativa. En esta ocasión, ni siquiera Cardozo hizo causa común con el Gobierno, si bien votó separadamente para conciliar esta posición con la que asumiera pocos meses antes

36 Un buen resumen de trabajos publicados con ocasión de estos casos puede verse en Holzer (1980).

37 294 U.S. 240 (1935).

38 294 U.S. 317 (1935).

39 294 U.S. 330 (1930).

40 293 U.S. 388 (1935).

41 La sección 9c había autorizado al presidente a prohibir el transporte interestatal de petróleo producido en exceso del monto permitido por los estados. Precisamente el “petróleo caliente” era el producido en exceso.

42 295 U.S. 495 (1935).

43 Los demandados, un matadero kosher de New York, habían sido multados por violación a las normas del Código de las Aves Vivas sobre competencia leal en materia laboral y comercial del citado Código.

en *Panama Refining*. Ambos casos ponen de manifiesto el enfrentamiento entre el Gobierno y la Corte, el cual se hace más evidente aún si se tiene en cuenta que, tradicionalmente, el Tribunal había sido sumamente tolerante con la delegación legislativa, a punto tal que nunca, hasta ese momento, había declarado la inconstitucionalidad de una ley por excesos en la delegación.⁴⁴

Sin detenerse allí, ese mismo día,⁴⁵ la Corte produjo otra decisión también negativa a los intereses de Roosevelt en *Humphrey's Executor v. United States*,⁴⁶ al establecer que el poder de remoción del presidente sobre los miembros de la FTC no era absoluto.⁴⁷ La tarea opositora de la Corte se manifestó también en *Louisville Joint Stock Land Band v. Radford*,⁴⁸ al declarar la inconstitucionalidad de la Frazier-Lemke Farm Mortgage Act de 1934,⁴⁹ afirmando que permitía la expropiación de la propiedad sin una justa compensación, y en *United States v. Butler*,⁵⁰ en el que, con un voto muy confuso de Roberts,⁵¹ la Corte puso en jaque a la Agricultural Adjustment Act por invadir poderes locales con los incentivos y subsidios otorgados a los agricultores. Igual suerte corrió en *Carter v. Carter Coal Co.*⁵² la Bituminous Coal Conservation Act of 1935,⁵³ que había regulado salarios mínimos y jornadas máximas de trabajo en las minas de carbón.⁵⁴

2.4. El Court Packing Plan y su rechazo en el Senado

Frente a estas derrotas judiciales y fortalecido políticamente luego de su reelección en 1936, en la cual obtuvo un triunfo abrumador,⁵⁵ Roosevelt decidió

44 Para una explicación más amplia de esta cuestión me remito a Bianchi (1994, p. 379).

45 En los anales de la Corte se lo recuerda como el “Lunes Negro”, 27 de mayo de 1935.

46 295 U.S. 602 (1935).

47 William E. Humphrey había sido designado en el *board* de la FTC por Calvin Coolidge, obteniendo luego un segundo nombramiento de Hoover. Roosevelt deseaba removerlo para poner en su lugar a un hombre de su partido, pero Humphrey se resistió invocando que su designación por siete años era fija. La Corte le dio la razón. Sostuvo el Tribunal que el presidente no podía remover a los miembros de la FTC –que constituía un cuerpo independiente– sin justa causa, la que no existía en el caso de Humphrey.

48 295 U.S. 555 (1935).

49 48 Statutes at Large 1289.

50 297 U.S. 1 (1936).

51 Votaron en disidencia Stone, Brandeis y Cardozo.

52 298 U.S. 238 (1936).

53 49 Statutes at Large 991.

54 La Corte declaró inválida la ley por considerar que regulaba materias reservadas a los poderes locales.

55 Roosevelt obtuvo el 60,8% del voto popular, contra tan solo el 36,5% de Alfred M. Landon, su

reformular el tribunal de los “nueve ancianos” (*the nine old men*), como se le decía despectivamente a esa Corte, con miras a designar en ella nuevos magistrados que fueran favorables al New Deal.⁵⁶ Tal vez si en ese momento hubiera advertido que una reforma en el sistema jubilatorio de los jueces era una solución mucho menos conflictiva que le habría permitido, probablemente, la concreción de los mismos objetivos sin producirle desgaste político alguno, Roosevelt no habría encarado el cuestionable proyecto que, finalmente, fracasó; sin embargo, a comienzos de 1937, cuando este fue elaborado, ello no fue tomado en cuenta.⁵⁷

El Judicial Procedures Reform Bill of 1937 o Court Packing Plan, como fue denominado en su momento,⁵⁸ pretendía ser un sistema integral de reformas de la justicia federal, pero era claro que estaba dirigido directamente a la Corte. En lo esencial, permitía la designación de un nuevo juez federal por cada uno de los existentes que habían ocupado el cargo por espacio de 10 años o más y no se hubieran retirado dentro de los 6 meses de haber cumplido 70 años.⁵⁹ Ese nuevo juez sería designado en el tribunal donde se desempeñaba cada uno de los magistrados que se hallaran en la situación descripta. En lo que a la Corte interesaba, ello le habría permitido a Roosevelt designar allí 6 nuevos jueces, elevando su número a 15.

Roosevelt anunció el Plan en marzo de 1937, a comienzos del 75° Congreso (1937-1939), y lo difundió en una de sus célebres *fireside chats*, las emisiones

oponente republicano. En el colegio electoral la diferencia fue de 523-8.

56 Un estudio detallado de este conflicto y del Court Packing puede verse en McKenna (2002). Ver también Cushman (2019-2020).

57 El gran problema que hasta entonces enfrentaban los jueces retirados era que sus haberes jubilatorios eran magros, de modo tal que permanecían en el Tribunal hasta avanzada edad sin ánimo de retirarse. La situación cambió en 1937 cuando el Congreso sancionó la Supreme Court Retirement Act of 1937, más benévola para los magistrados del Tribunal, la cual, una vez sancionada, facilitó rápidamente varias renunciaciones en el Tribunal de los “nueve ancianos”. A partir de allí, comenzaron a producirse una serie de vacantes –algunas de ellas producidas también por el fallecimiento de algunos jueces– que le dieron a Roosevelt la oportunidad de nombrar en total ocho jueces en el Tribunal y designar *Chief Justice* a Harlan F. Stone, lo que le permitió ser, después de Washington, el presidente que más nombramientos ha efectuado hasta el presente.

58 Esta designación se le atribuye a Edward Rumely, uno de los fundadores del National Committee to Uphold Constitutional Government, una institución opositora a Roosevelt y sus políticas.

59 Por aquellos años, la edad de los jueces de la Corte era elevada como consecuencia de que carecían de un sistema jubilatorio adecuado y preferían no retirarse aun cuando tuvieran edad suficiente para hacerlo. De hecho, cuando Roosevelt finalmente entendió el problema y fue sancionada en marzo de 1937 la ley de jubilaciones para los jueces de la Corte (Supreme Court Retirement Act), que les permitió a aquellos percibir una pensión, se produjo inmediatamente el retiro de Willis Van Devanter, que tenía 70 años. Roosevelt tuvo así la primera oportunidad de hacer su primera designación en el Tribunal.

radiales vespertinas con las que se dirigía frecuentemente al pueblo norteamericano. Si bien el proyecto debería haber sido tratado en el House, como cámara de origen, Roosevelt cometió el error de no consultarlo antes con los líderes del partido, de modo que se encontró con la fuerte resistencia de Hatton W. Sumners, de Texas, presidente del Judiciary Committee del House. El proyecto fue entonces enviado al Senado, donde el encargado de impulsarlo fue Joseph Taylor Robinson, de Arkansas, líder de la mayoría demócrata, pero la iniciativa encontró un oponente, dentro de los propios demócratas, en Henry F. Ashurst, de Arizona, presidente del Judiciary Committee del Senado, quien demoró el tratamiento del proyecto por varios meses. Finalmente, en junio de 1937, la comisión elaboró un informe rechazando el proyecto por 10-8 votos. Cuando fue enviado al recinto el 2 de julio, Robinson tomó a su cargo la defensa de la iniciativa, pero la suerte no estaba del lado del Court Packing. Robinson falleció de un ataque al corazón el 14 de julio y Roosevelt cometió otro error al no asistir a su funeral, enviando en su reemplazo a John Nance Garner, su vicepresidente, lo que enojó aún más a los senadores demócratas.⁶⁰ El 22 de julio, por un voto de 70-20, el Senado decidió enviarlo nuevamente a comisión y, una semana después, a pedido de Alben W. Barkley, de Kentucky, el nuevo líder de la mayoría, se introdujeron reformas en el proyecto que no incluían la designación de nuevos jueces. Este nuevo proyecto fue sancionado y Roosevelt lo promulgó el 26 de agosto.

Lo que había comenzado como una batalla entre Roosevelt y la Corte terminó convirtiéndose en un conflicto de aquel con su propio partido, que tuvo influencias negativas en la elección legislativa de 1938, en la que los demócratas perdieron bancas en ambas cámaras.⁶¹

3. La oposición del Congreso a Roosevelt durante su segundo mandato. La “purga” de 1938

Asistido en parte por John Nance Garner, su vicepresidente y político experimentado,⁶² Roosevelt, como vimos, no encontró gran oposición en el Senado

60 Otro contratiempo para el proyecto fue que, en mayo de 1937, el juez Willis Van Devanter anunció su retiro de la Corte acogiéndose a la nueva ley jubilaria sancionada en marzo. Si bien ello le daba a Roosevelt la oportunidad de designar un nuevo juez, le quitaba, al mismo tiempo, fuerza a su reforma judicial, fundada en la necesidad de cambiar la orientación política del Tribunal.

61 Perdieron 8 bancas en el Senado y 72 en el House.

62 Garner, oriundo de Texas, apodado “Cactus Jack”, había sido *Speaker* del House durante el 72° congreso (1931-1933) y líder de la minoría demócrata en el 71° Congreso (1929-1931). Antes de ello,

a su programa de gobierno durante su primer mandato (1933-1937). Colaboró también en esa tarea Joseph T. Robinson –el líder de la mayoría demócrata–, quien revivió en el Senado el caucus demócrata y obtuvo de sus colegas –por un voto de 50-3– un acuerdo por medio del cual los proyectos de leyes aprobados en el caucus debían ser votados obligatoriamente por los senadores demócratas, salvo que tuvieran alguna objeción de conciencia o fuera contrario a sus promesas de campaña. Si bien no hay registros de que Robinson haya tenido que aplicar este acuerdo, sí tuvo que lidiar con algunos senadores disidentes del sur que tenían puestos clave en las comisiones. No obstante, la enorme popularidad de Roosevelt aplacaba toda eventual oposición. Los republicanos, por lo demás, eran minoría y el ala progresista del partido apoyaba el New Deal. En el House, donde los demócratas en el 73° Congreso (1933-1935) tenían 313 bancas –lo que les daba una mayoría superior a los dos tercios–, el impulso a los proyectos del Gobierno lo daba el Steering Committee demócrata, creado en 1933. Esta comisión estaba integrada por el *Speaker*, Henry Thomas Rainey –de Illinois–, el líder de la mayoría, el jefe del bloque (*whip*), el presidente de la Comisión de Presupuesto, el presidente de la Comisión de Reglamento⁶³ y otros 15 legisladores.⁶⁴

Esta calma perfecta para Roosevelt entró en turbulencia a comienzos de su segundo mandato, pese al rotundo triunfo obtenido en las elecciones presidenciales de 1936. Por primera vez, con motivo del Court Packing Plan, el presidente no tuvo a la opinión pública de su lado y la muerte de Robinson, en julio de 1937, lo privó de uno de sus más eficaces aliados. En la contienda interna para suceder a Robinson como líder de la mayoría, Roosevelt apoyó a Alben W. Barkley en contra de Byron Patton Harrison, de Mississippi, y ello puso de manifiesto la división interna de los demócratas. Como reacción a todo ello y sin medir mucho las consecuencias, Roosevelt decidió intervenir directamente en las elecciones primarias de los demócratas en 1938, con un resultado muy adverso.

por espacio de 30 años, había sido legislador en su estado.

- 63 Esta comisión fue una herramienta decisiva durante el 73° Congreso para impulsar la legislación del New Deal. Diez de los más importantes proyectos de ley fueron redactados por el Rules Committee y enviados al recinto bajo la llamada Gag Rule (regla de mordaza), que impedía introducir enmiendas al texto, salvo en casos muy excepcionales, lo que generó la protesta de Bertrand H. Snell, de New York, líder de la minoría republicana. La Gag Rule había sido empleada por primera vez en el House, a instancias de Henry L. Pickney, de South Carolina, durante el 24° Congreso (1835-1837), para impedir el tratamiento de las peticiones en contra de la esclavitud. En este caso, la protesta contra la Gag Rule había sido levantada por John Quincy Adams.
- 64 Asimismo, para dar mayor fuerza a las comisiones, donde los demócratas tenían amplia mayoría, fue modificada la llamada Rule of Discharge, elevando nuevamente a 218 el número de representantes necesarios para tratar en el recinto un proyecto desestimado en comisión.

Ya con anterioridad, en agosto de 1937, había comenzado a insinuarse en el House la existencia de una “coalición conservadora”, integrada por demócratas conservadores y republicanos. Su primera aparición tuvo lugar cuando el Rules Committee, presidido por John J. O’Connor, demócrata de New York,⁶⁵ votó 10-4 en contra de enviar al recinto el proyecto de la Fair Labor Standards Act,⁶⁶ impidiendo su sanción.⁶⁷ Esta misma actitud, repetida al año siguiente,⁶⁸ enfureció a Roosevelt, quien decidió responsabilizar personalmente a O’Connor por obstruir el proyecto, en un momento en el que una nueva crisis económica se avecinaba.⁶⁹ Fue así que decidió intervenir directamente en las elecciones primarias del partido para sancionar a quienes se oponían al New Deal, logrando que O’Connor fuera removido de la presidencia del Rules Committee. Este intento de “purga” en las filas demócratas (Dunn, 2010), sin embargo, tuvo resultados adversos. En 1939, O’Connor fue reemplazado por Adolph Joachim Sabath, de Illinois, un fervoroso adherente al New Deal y decano del House,⁷⁰ pero Roosevelt perdió el favor del Rules Committee y el nuevo presidente de la comisión pasó a quedar en minoría en las votaciones frente a la coalición de demócratas del sur y republicanos liderada por Edward E. Cox, de Georgia, y Howard W. Smith, de Virginia. A lo largo del 76° Congreso (1939-1941), el Rules Committee introdujo numerosas modificaciones en los proyectos de ley como condición para enviarlos al recinto y, desde entonces, esta comisión, que al comienzo del Gobierno de Roosevelt había sido una pieza esencial en la maquinaria de apoyo al New Deal, se convirtió en un elemento opositor.⁷¹ Pese a

65 Por entonces, el Rules Committee estaba integrado por 10 demócratas (5 del norte y 5 del sur) y 4 republicanos.

66 La ley establecía, entre otros aspectos, la obligación de pagar salarios mínimos.

67 El proyecto pudo ser tratado en recinto pues se obtuvieron, en diciembre, los 218 votos necesarios para aplicar la Discharge Rule, pero no fue sancionado en esta ocasión. Por 216-198 votos se decidió enviar el proyecto a la comisión de asuntos laborales (Labor Committee).

68 En 1938, el Rules Committee volvió a rechazar el envío del proyecto de ley al recinto, pero esta vez la ley fue aprobada en el House por 314-97 votos.

69 Por ese entonces, Roosevelt quería lanzar su Tercer New Deal (el primero había sido el de los 100 días iniciales de su Gobierno -ver nota al pie 11- y el segundo fue desarrollado durante su primer mandato), pues enfrentaba una nueva crisis económica (Roosevelt Recession) que incrementó el desempleo al 20% y generó huelgas y protestas laborales organizadas por la Congress of Industrial Organizations (CIO), una federación de sindicatos creada en 1935.

70 Hijo de inmigrantes judíos, había nacido en 1866 en Zábोř (actualmente ubicada en la República Checa) y era miembro del House desde 1907.

71 Entre 1939 y 1945, el Rules Committee promovió numerosas investigaciones de las actividades del Gobierno, entre ellas: la de 1939 en el National Labor Relations Board, la de 1943 en varias agencias ejecutivas y la de 1944 sobre la toma de posesión de las plantas de propiedad de Montgomery Ward

que el número de sus miembros fue reducido en el 79º Congreso (1945-1947),⁷² Cox y Smith votaban con los republicanos, produciendo un empate 6-6 que trababa las votaciones.

4. El Congreso durante la Segunda Guerra Mundial

4.1. Intervencionistas y aislacionistas. La Comisión Nye

Si bien es un lugar común decir que la Segunda Guerra Mundial comenzó el 1º de septiembre de 1939, cuando las tropas alemanas invadieron Polonia,⁷³ lo cierto es que el embrión de este conflicto quedó implantado en 1919, cuando se firmó el Tratado de Versalles, y fue gestándose en las dos décadas siguientes.⁷⁴ Aunque nadie quería reconocerlo, salvo Churchill, que siempre lo denunció ante el silencio y la pasividad de sus contemporáneos, visto hoy, con mucha perspectiva histórica, era evidente que Hitler estaba preparándose, desde sus inicios, para tomar revancha de las duras condiciones para la posguerra que le habían impuesto a Alemania Clemenceau, Wilson, Lloyd George y los otros líderes de las naciones vencedoras. Ya en 1936, cuando en abierta violación al Tratado de Versalles fue militarizada la región de Renania, como anticipo de la escalada que vendría luego con la anexión de Austria y la invasión de Checoslovaquia en 1938, era un hecho que, tarde o temprano, se desataría la tormenta, tal como luego fue descrito por Churchill en el primer volumen de su exhaustiva –aunque muy personal– crónica de la Guerra (Churchill, 1948-1953).⁷⁵

En los Estados Unidos, la opinión pública y el Gobierno estaban fuertemente divididos entre intervencionistas y aislacionistas. Los primeros –donde

Co., dispuesta por la Executive Order 9508.

72 De 14 integrantes pasaron a ser 12, con 8 demócratas y 4 republicanos.

73 Obvio es decir que un conflicto de estas proporciones no comienza al mismo tiempo en todos los frentes y, por ello, los historiadores difieren en la elección de la fecha de inicio, que, obviamente, varía para cada país. Para la entonces Unión Soviética comenzó en junio de 1941, cuando Hitler lanzó sobre ella la “Operación Barbarroja”, y para los Estados Unidos el inicio formal, como veremos, fue el 7 de diciembre de ese mismo año, inmediatamente después del ataque japonés a las bases de la Marina en Pearl Harbour, Hawaii. Pero lo cierto es que la invasión a Polonia dio lugar a la declaración de la guerra por parte del Reino Unido y luego de Francia, de modo que es razonable sostener que la guerra, como tal, empezó formalmente en ese momento. Un interesante análisis es el de Antony Beevor (2012, pp. 1-10), uno de los estudiosos actuales de la Guerra, que describe sus antecedentes y la sitúa como una amalgama de varios conflictos regionales, entre ellos, la invasión japonesa de Manchuria en 1931.

74 Algunos historiadores sostienen, incluso, que la Segunda Guerra fue una continuación de la Primera Guerra, haciendo de ellas un conflicto continuo de 30 años. Ver Howard (1993, pp. 171-184).

75 Ver el volumen I, *The Gathering Storm (La tormenta en ciernes)*.

militaban Roosevelt y su secretario de Estado, Cordell Hull—⁷⁶ entendían que Estados Unidos no podía permanecer ajeno al conflicto que se avecinaba, pues avizoraban –con razón– que el avance nazi sobre Europa terminaría perjudicando los intereses norteamericanos. El segundo grupo, en cambio, integrado por un importante número de legisladores tanto republicanos como demócratas, sostenían que la intervención en la guerra no sería más que un negocio de los fabricantes de armas, tal como –decían– había ocurrido en la Primera Guerra y rechazaban por ello la intervención en una nueva guerra europea.

Además de la abundante literatura aislacionista que circulaba por entonces,⁷⁷ este movimiento, al que se había sumado hasta un condecorado veterano de guerra,⁷⁸ era impulsado en el Senado –entre otros– por el senador republicano de North Dakota Gerald P. Nye, presidente del Special Committee on Investigation of the Munitions Industry, creado en 1934 durante el 73º Congreso, el cual investigaba los intereses económicos que habían motorizado el ingreso de los Estados Unidos en la Guerra de 1914-1918.⁷⁹ Luego de casi dos años de trabajos, habiendo celebrado 93 audiencias en las que se escucharon más de 200 testimonios, el informe de la comisión determinó que Estados Unidos había entrado en la guerra por razones económicas, no políticas.⁸⁰

76 Elegido senador por Tennessee en 1930, Hull se desempeñó como secretario de Estado desde marzo de 1933 hasta noviembre de 1944, ostentando, hasta ahora, el récord de permanencia en ese cargo.

77 Entre los libros más difundidos sobre este tema pueden verse: Engelbrecht y Hanighen (1934) y Tansill (1938). Luego de la guerra, Tansill (1952) publicó *Back Door to War: The Roosevelt Foreign Policy, 1933-1941*.

78 Se trataba de Smedley D. Butler, general del U.S. Marine Corps, quien, luego de combatir heroicamente en la Primera Guerra Mundial y de haber sido condecorado varias veces, se volcó a la causa antibelicista y publicó, en 1935, un ensayo titulado *War Is a Racket* (Round Table Inc. New York), en el que denunciaba los intereses económicos detrás de los conflictos bélicos en los cuales había intervenido Estados Unidos.

79 Además de Nye, la comisión estaba integrada por los senadores Homer T. Bone, demócrata de Washington, James P. Pope, demócrata de Idaho, Bennett Champ Clark, demócrata de Missouri, Walter F. George, demócrata de Georgia, W. Warren Barbour, republicano de New Jersey, y Arthur H. Vandenberg, republicano de Michigan.

80 Entre sus diversas conclusiones, el informe de la Comisión dice “The committee finds, further, that any close associations between munitions and supply companies on the one hand and the service departments on the other hand, of the kind which existed in Germany before the World War, constitutes an unhealthy alliance in that it brings into being a self-interested political power which operates in the name of patriotism and satisfies interests which are, in large part, purely selfish, and that such associations are an inevitable part of militarism, and are to be avoided in peacetime at all costs” (U.S. Congress, Senate, Special Committee on Investigation of the Munitions Industry, Washington: Government Printing Office, 1936, pp. 3-13).

4.2. La Enmienda Ludlow

Merece destacarse también, dentro del movimiento opositor a la intervención en la guerra, la llamada Enmienda Ludlow, impulsada por Louis L. Ludlow, representante demócrata de Indiana,⁸¹ según la cual, para que el Congreso pudiera declarar la guerra, debía convocarse previamente a un referéndum nacional que aprobara tal declaración, salvo que los Estados Unidos o alguna de sus posesiones o ciudadanos hubieran sido atacados.⁸² Introducida varias veces entre 1935 y 1940, esta enmienda, que ya tenía antecedentes en la oposición a la intervención en la Primera Guerra,⁸³ fue resistida por Roosevelt y nunca llegó a ser sancionada.⁸⁴ Inicialmente contó con gran apoyo popular,⁸⁵ pues el sentimiento aislacionista era fuerte por entonces en los Estados Unidos,⁸⁶ pero este fue perdiéndose a medida que evolucionaban los acontecimientos en Europa, según veremos.⁸⁷

4.3. La neutralidad

Como fruto de esta campaña que, como vemos, tuvo varios frentes, el Congreso emitió en 1935, 1936, 1937 y 1939 cuatro resoluciones suscriptas por ambas cámaras, estableciendo la neutralidad de los Estados Unidos frente a un even-

81 Ludlow fue representante por su estado en el Congreso por espacio de 20 años (1929-1949).

82 El texto de la Enmienda era el siguiente: “Except in the event of an invasion of the United States or its Territorial possessions and attack upon its citizens residing therein, the authority of Congress to declare war shall not become effective until confirmed by a majority of all votes cast thereon in a Nation-wide referendum. Congress, when it deems a national crisis to exist, may by concurrent resolution refer the question of war or peace to the citizens of the States, the question to be voted on being, Shall the United States declare war on _____? Congress may otherwise by law provide for the enforcement of this section”.

83 Una propuesta similar había sido efectuada en 1914 por William Jennings Bryan, secretario de Estado del presidente Wilson entre 1913 y 1915, y apoyada por los senadores Robert M. La Follette, ya mencionado con ocasión de su célebre *filibuster* de 1908, y Thomas P. Gore, demócrata de Oklahoma.

84 Desde su introducción en 1935, la enmienda había sido retenida en la Comisión de Asuntos Judiciales del House pero, a fines de 1937, había obtenido apoyo suficiente entre las filas demócratas para ser votada en el recinto, donde, al igual que toda enmienda constitucional, requería una mayoría de dos tercios para su aprobación. La votación tuvo lugar el 10 de enero de 1938 y, pese a los temores de Roosevelt de que fuera aprobada, fue rechazada por 209 votos contra 188.

85 Fue sostenida, entre otros, por Roger N. Baldwin, por entonces presidente del American Civil Liberties Union (ACLU); una encuesta de Gallup le había dado un 75% de aprobación en la opinión pública.

86 Curiosamente, el aislacionismo no menguó en el espíritu popular ni siquiera cuando, en diciembre de 1937, luego de la invasión a China, los japoneses hundieron el USS *Panay*, una embarcación fluvial, ligeramente armada, anclada en el puerto de Nanjing, sobre el río Yangtze.

87 Ver Griffin (1968, pp. 267-288).

tual conflicto, que fueron impulsadas, entre otros, por los senadores republicanos William E. Borah, de Idaho, Arthur H. Vandenberg, de Michigan, Gerald P. Nye (ya mencionado) y Robert M. La Follette Jr., de Wisconsin.

La primera de ellas (conocida como la Neutrality Act of 1935),⁸⁸ sancionada el 31 de agosto por el 74º Congreso (1935-1937), prohibía la exportación de armas, municiones, y pertrechos bélicos de los Estados Unidos a las naciones extranjeras en guerra. Los fabricantes de armas debían registrarse y obtener una licencia para exportar. La Resolución imponía sanciones de multa y prisión a quienes violaran la ley y autorizaba, asimismo, la confiscación de las armas producidas en violación de la ley y su entrega al secretario de Estado.⁸⁹ Como autoridad de aplicación de la ley, fue creado el National Munitions Control Board.

Esta resolución, que expiraba el 29 de febrero de 1936, fue prorrogada ese mismo día por la Neutrality Act of 1936⁹⁰ hasta mayo de 1937. Impulsada por la invasión italiana a Etiopía, esta segunda resolución prohibía, además, otorgar préstamos a las naciones beligerantes,⁹¹ pero no se aplicaba a las guerras civiles,

88 Public Resolution No. 67; 49 Statutes at Large 1081.

89 En su primera sección la Resolución Conjunta establecía:

“Resolved by the Senate and House of Representatives of the United States of America in Congress assembled, That upon the outbreak or during the progress of war between, or among, two or more foreign states, the President shall proclaim such fact, and it shall thereafter be unlawful to export arms, ammunition, or implements of war from any place in the United States, or possessions of the United States, to any port of such belligerent states, or to any neutral port for transshipment to, or for the use of, a belligerent country.

[...]

Whoever, in violation of any of the provisions of this section, shall export, or attempt to export, or cause to be exported, arms, ammunition, or implements of war from the United States, or any of its possessions, shall be fined not more than \$10,000 or imprisoned not more than five years, or both, and the property, vessel, or vehicle containing the same shall be subject to the provisions of sections 1 to 8, inclusive, title 6, chapter 30, of the Act approved June 15, 1917 (40 Stat. 223-225; U. S. C., title 22, sees. 238-245).

In the case of the forfeiture of any arms, ammunition, or implements of war by reason of a violation of this Act, no public or private sale shall be required; but such arms, ammunition, or implements of war shall be delivered to the Secretary of War for such use or disposal thereof as shall be approved by the President.

When in the judgment of the President the conditions which have caused him to issue his proclamation have ceased to exist he shall revoke the same and the provisions hereof shall thereupon cease to apply.

Except with respect to prosecutions committed or forfeitures incurred prior to March 1, 1936, this section and all proclamations issued thereunder shall not be effective after February 29, 1936”.

90 Public Resolution No. 24; 49 Statutes at Large 1152.

91 “Whenever the President shall have issued his proclamation as provided for in section 1 of this Act, it shall thereafter during the period of the war be unlawful for any person within the United States to purchase, sell, or exchange bonds, securities, or other obligations of the government of any belligerent country, or of any political subdivision thereof, or of any person acting for or on behalf

tales como la que se estaba llevando a cabo en España. En mayo de 1937 fue sancionada la tercera de las resoluciones conjuntas sobre neutralidad,⁹² más restrictiva aún que las anteriores, pues prohibió: (a) la asistencia a las naciones en guerra civil;⁹³ y (b) que los ciudadanos de los Estados Unidos viajaran en naves de los países beligerantes.⁹⁴

Finalmente, el 4 de noviembre de 1939, durante el 76° Congreso (1939-1941), fue aprobada la cuarta y última de las resoluciones conjuntas de neutralidad (Neutrality Act of 1939),⁹⁵ impulsada por el senador Key D. Pittman, demócrata de Nevada. Para ese entonces, la situación en Europa había evolucionado dramáticamente luego de que las tropas de Hitler invadieran Checoslovaquia, en 1938, y Polonia, en septiembre de 1939. Era necesario, entonces, poner límites a las prohibiciones anteriores y permitir que Estados Unidos colaborara, de algún modo, con el Reino Unido y los países no aliados con Alemania, pues, tal como señaló George W. Norris, un veterano senador republicano de Nebraska, derogar las resoluciones sobre neutralidad beneficiaba al Reino Unido y a Francia, mientras que mantenerlas beneficiaba a Hitler y sus aliados.⁹⁶ Por medio de esta cuarta resolución conjunta, el Congreso permitió, esencialmente, que el Reino Unido y quienes lo desearan compraran materiales bélicos bajo la modalidad llamada *cash and carry*, es decir, pagándolos al contado y transpor-

of such government, issued after the date of such proclamation, or to make any loan or extend any credit to any such government or person: Provided, That if the President shall find that such action will serve to protect the commercial or other interests of the United States or its nationals, he may, in his discretion, and to such extent and under such regulation as he may prescribe, except from the operation of this section ordinary commercial credits and short-time obligations in aid of legal transactions and of a character customarily used in normal peace-time commercial transactions”.

92 Public Resolution No. 27; 50 Statutes at Large 121.

93 “Section 1(c). Whenever the President shall find that such a state of civil strife exists in a foreign state and that such civil strife is of a magnitude or is being conducted under such conditions that the export of arms, ammunition, or implements of war from the United States to such foreign state would threaten or endanger the peace of the United States, the President shall proclaim such fact, and it shall thereafter be unlawful to export, or attempt to export, or cause to be exported, arms, ammunition, or implements of war from any place in the United States to such foreign state, or to any neutral state for transshipment to, or for use of, such foreign state”.

94 “Section 9. Whenever the President shall have issued a proclamation under the authority of section 1 of this Act it shall thereafter be unlawful for any citizen of the United States to travel on any vessel of the state or states named in such proclamation, except in accordance with such rules and regulations as the President shall prescribe”.

95 Public Resolution No. 54; 54 Statutes at Large 4.

96 “If we repeal it, we are helping England and France. If we fail to repeal it, we will be helping Hitler and his allies. Absolute neutrality is an impossibility” (https://www.archives.gov/exhibits/treasures_of_congress/text/page20_text.html).

tándolos por su propia cuenta y riesgo. En tanto la marina británica controlaba todavía el Atlántico Norte, la Neutrality Act of 1939 le resultaba muy favorable al Reino Unido.

4.4. Fin de la neutralidad. Del *cash and carry* al *lend-lease*

A lo largo de 1940, la situación en Europa fue tornándose cada vez más angustiosa. Si bien Churchill había reemplazado en mayo a Neville Chamberlain como primer ministro y, abandonando la política del “apaciguamiento” (*appeasement*) mantenida por su predecesor, intentaba encender el coraje del pueblo inglés repitiendo en sus discursos que lucharía contra Hitler hasta sus últimas fuerzas, sin rendirse,⁹⁷ lo cierto es que el Reino Unido por entonces no contaba con mucho más que su heroísmo. Estaba militarmente mal preparado, sin recursos financieros y completamente aislado en la contienda. Las tropas alemanas, imparables, habían invadido Bélgica y Holanda en mayo, seguidas por Francia, que cayó a fines de junio. Para completar el dominio nazi sobre toda Europa, faltaba solamente el asalto final a las islas británicas, donde Londres y numerosas ciudades inglesas eran diariamente bombardeadas por la *blitz* de la Luftwaffe, desde septiembre, causando graves destrucciones y miles de muertos civiles.⁹⁸ En esas condiciones, Churchill, que veía la invasión como inevitable y cada vez más cerca, no dejaba de insistirle a Roosevelt sobre la necesidad de obtener su auxilio por cualquier medio.⁹⁹

Frente a este escenario, la posición aislacionista se vio forzada a ceder. A comienzos de febrero de 1941, una encuesta de Gallup reveló que el 54% de los consultados estaban a favor de que Estados Unidos otorgara ayuda financiera al Reino Unido, sin formular objeción o reserva alguna, mientras que tan solo el

97 Es famoso su discurso en el House of Commons del 4 de junio de 1940, donde dijo: “We shall go on to the end, we shall fight in France, we shall fight on the seas and oceans, we shall fight with growing confidence and growing strength in the air, we shall defend our island, whatever the cost may be. We shall fight on the beaches, we shall fight on the landing grounds, we shall fight in the fields and in the streets, we shall fight in the hills; we shall never surrender [...]”.

98 A partir del 7 de septiembre de 1940, Londres fue bombardeada durante 57 noches seguidas. Ver, entre otros, Gardiner (2010).

99 Empleando palabras poco usuales para un funcionario diplomático de su rango, Philip Henry Kerr (Lord Lothian), el embajador británico en los Estados Unidos, en una conferencia de prensa improvisada el 23 de noviembre de 1940, apenas llegado a New York, le dijo a los periodistas: “Well, boys, Britain’s broke; it’s your money we want” (Bueno, muchachos, Gran Bretaña está quebrada, lo que queremos es su dinero) (como se citó en Butler, 1960, p. 307).

22% se oponía abiertamente a ello.¹⁰⁰ Con este viento favorable, y habiendo obtenido un cómodo triunfo en las elecciones presidenciales de 1940 para gobernar durante un tercer mandato,¹⁰¹ Roosevelt ese mismo mes envió al Congreso un proyecto de ley que le permitía otorgar un préstamo de 1300 millones de dólares. A diferencia del *cash and carry* empleado anteriormente, este proyecto, basado en el “préstamo y arriendo” (*lend-lease*), permitía no solo el préstamo de dinero, sino también la entrega de material bélico que luego debía ser devuelto si no era destruido en combate.¹⁰² En el 77º Congreso (1941-1943), en el que los demócratas tenían amplia mayoría en ambas cámaras,¹⁰³ la ley fue aprobada sin dificultades.¹⁰⁴ Fue sancionada así la llamada Act to Promote the Defense of the United States,¹⁰⁵ promulgada por Roosevelt el 11 de marzo de 1941, que le otorgaba al presidente amplios poderes para dar en arriendo material bélico y conceder préstamos no solo al Reino Unido, sino también a otras naciones beligerantes.¹⁰⁶ De hecho, préstamos similares fueron otorgados durante

100 En una posición intermedia, un 15% exigía que la ayuda fuera otorgada bajo ciertas condiciones, tales como “que los británicos den garantías de la devolución del préstamo” o bien “si ello no nos hace entrar en la guerra”.

101 En esas elecciones, Roosevelt venció a Wendell Willkie, el candidato republicano, por una diferencia de diez puntos.

102 Ya en septiembre de 1940, Roosevelt y Churchill habían suscripto un acuerdo por medio del cual Estados Unidos le entregaba al Reino Unido 50 destructores antiguos a cambio de que se le permitiera arrendar, por 99 años, bases en territorios británicos del Caribe y Canadá. El acuerdo, que violaba las resoluciones sobre neutralidad, fue dispuesto por medio de una Executive Order y dio lugar a una fuerte crítica por parte de los aislacionistas.

103 En el Senado, la mayoría era de 66,7% contra 31,3%; y en el House, de 59,9% contra 38,9%.

104 Sus opositores más notables en el House fueron los republicanos Hamilton Fish, de New York, Dewey Short, de Missouri, Karl Mundt, de South Dakota, y James W. Wadsworth Jr., de New York.

105 55 Statutes at Large 31.

106 En su parte relevante esta ley decía:

“Section 3. (a) Notwithstanding the provisions of any other law, the President may, from time to time when he deems it in the interest of national defense, authorize the Secretary of War, the Secretary of the Navy, or the head of any other department or agency of the Government.

(1) To manufacture in arsenals, factories, and shipyards under their jurisdiction, or otherwise procure, to the extent to which funds are made available therefor, or contracts are authorized from time to time by the Congress, or both, any defense article for the government of any country whose defense the President deems vital to the defense of the United States.

(2) To sell, transfer title to, exchange, lease, lend, or otherwise dispose of, to any such government any defense article, but no defense article not manufactured or procured under paragraph (1) shall in any way be disposed of under this paragraph, except after consultation with the Chief of Staff of the Army or the Chief of Naval Operations of the Navy, or both. The value of defense articles disposed of in any way under authority of this paragraph, and procured from funds heretofore appropriated, shall not exceed \$1,300,000,000. The value of such defense articles shall be determined by the head of the department or agency concerned or such other department, agency or officer as shall be

el transcurso de la guerra a otros países, entre ellos, a la Unión Soviética, que nunca los devolvió.¹⁰⁷

4.5. La Comisión Truman

Como era inevitable, el *lend-lease* dio lugar a una investigación en el Senado para verificar cómo se asignaban los contratos y se gastaban los fondos asignados al programa de defensa nacional. La iniciativa estuvo a cargo de Harry S. Truman, que, por entonces, era un poco conocido senador demócrata de Missouri.¹⁰⁸ Había sido un pequeño comerciante poco exitoso antes de emprender la carrera política y, como tal, su preocupación era que el programa no se convirtiera en una fuente de mayor riqueza para los que ya eran ricos y empobreciera a los empresarios menores mediante la adjudicación de contratos basada en la mera amistad o la filiación partidaria. Así lo expresó en un discurso pronunciado en febrero de 1941, que cambiaría para siempre su carrera política. A raíz de esta intervención, el 1 de marzo de 1941, el Senado dictó por unanimidad la Resolución 71 creando el Special Committee to Investigate the National Defense Program, integrado por siete senadores y presidido por el propio Truman. La labor de esta comisión se extendió a lo largo de toda la guerra¹⁰⁹ y logró ser sumamente efectiva en el control de los gastos del conflicto.¹¹⁰

designated in the manner provided in the rules and regulations issued hereunder. Defense articles procured from funds hereafter appropriated to any department or agency of the Government, other than from funds authorized to be appropriated under this Act, shall not be disposed of in any way under authority of this paragraph except to the extent hereafter authorized by the Congress in the Acts appropriating such funds or otherwise”.

107 Ver Kimball (2019).

108 Había sido elegido, inicialmente, en 1934 para ocupar una banca en el 74° Congreso (1935-1937) y fue reelegido en 1940.

109 Truman renunció a la presidencia de la Comisión cuando fue electo vicepresidente en 1944.

110 Asimismo, en 1943, luego de la entrada de las tropas estadounidenses en Sicilia (la llamada *Operation Husky*) la Comisión Truman, junto con la Comisión de Asuntos Militares del Senado, promovieron la inspección de las tropas y de todas las zonas de combate por parte de un grupo de 5 senadores integrado por Ralph O. Brewster, Henry Cabot Lodge Jr., Richard Russell, James Mead y Albert Chandler. La misión, además de un poco insólita era, además, riesgosa pues podían ser capturados por los alemanes. De hecho, vestían uniforme militar pues, en caso de caer en manos enemigas, podían invocar su condición de prisioneros de guerra. Nada de ello ocurrió y regresaron sanos y salvos luego de un *tour* que duró 65 días, en el cual recorrieron el norte de África, el Golfo Pérsico, India, China, y Australia. Al volver se produjo un incidente entre Brewster y Cabot Lodge, porque éste se adelantó a informar al Senado los resultados del viaje, algo que, conforme estaba previsto, debía hacer el primero. Ver: https://www.senate.gov/artandhistory/history/minute/Combat_Tour_for_Senators.htm

Todo ello le generó gran consideración y respeto y fue el disparador de Truman hacia la vicepresidencia en la elección de 1944, que muy pronto lo sentaría en la Casa Blanca al morir Roosevelt en abril de 1945.¹¹¹

4.6. Estados Unidos entra en la guerra

Pese a la ayuda militar y financiera que desde marzo de 1941 estaban otorgando a las naciones beligerantes con Alemania, hasta comienzos de diciembre de ese año los Estados Unidos todavía no habían intervenido directamente en el conflicto. Esa situación terminó el 7 de diciembre cuando la flota japonesa, sin previo aviso y sin que mediara una declaración de guerra,¹¹² atacó las bases navales estadounidenses ubicadas en Pearl Harbor, en el entonces territorio de Hawaii, produciendo graves daños y la pérdida de aproximadamente 2400 vidas. Al día siguiente, en una sesión conjunta de las cámaras, Roosevelt pronunció su famoso y muy breve “Discurso de la Infamia” (Infamy Speech) y, sin más dilación, ese mismo día ambas cámaras emitieron una resolución conjunta declarándole la guerra a Japón,¹¹³ seguida de las declaraciones de guerra a Alemania¹¹⁴ e Italia,¹¹⁵ producidas tres días después. Ni lerdo ni perezoso, menos de tres semanas después, Churchill se trasladó a Washington, D.C., y el 26 de diciembre se dirigió a ambas cámaras –reunidas en una sesión conjunta especialmente convocada a ese efecto– con una indisimulada satisfacción y alivio por la entrada de los Estados Unidos en la guerra.¹¹⁶

111 Ver: <https://www.senate.gov/about/powers-procedures/investigations/truman.htm>.

112 Mucho se ha escrito acerca de si el ataque fue verdaderamente una “sorpresa”, pues existen indicios de que no lo fue. Ver, por ejemplo, Vidyalkar (1980). Sin perjuicio de ello, parece claro que la inteligencia norteamericana debería haber detectado algunas señales claras que pasaron desapercibidas. Es por eso que, al cabo de la guerra, se formó una comisión, a la que me referiré más abajo, con el objeto de investigar si hubo negligencia en la falta de prevención del ataque.

113 55 Statutes at Large 795.

114 55 Statutes at Large 796.

115 55 Statutes at Large 797.

116 Como era su costumbre, comenzó su discurso con una nota de humor, diciendo que si en lugar de haber sido su padre inglés y su madre norteamericana hubiera ocurrido lo contrario, podría haber estado allí por derecho propio y no sería esa la primera vez que lo escucharían. (“If my father had been an American, and my mother British, instead of the other way around, I might have gotten here on my own. In that case, this would not have been the first time you would have heard my voice”). Fue muy duro luego al referirse a los japoneses, señalando que perseverarían hasta enseñarles una lección que ellos y el mundo jamás olvidarían (“What kind of a people do they think we are? Is it possible that they do not realize that we shall never cease to persevere against them until they have been taught a lesson which they and the world will never forget?”). De los alemanes dijo

4.7. La comisión investigadora del ataque a Pearl Harbor

Tal como señalé antes, siempre se dudó de que el ataque a Pearl Harbor haya sido tan sorpresivo como se lo ha presentado habitualmente, pregunta esta que ha sido recurrente entre los historiadores.¹¹⁷ De no haber sido sorpresivo, la conclusión inevitable era que alguien en Washington, D.C. o en Hawaii debía ser responsable por la falta de prevención ante la acción de los japoneses.¹¹⁸ A fin de investigar esta presunta responsabilidad, en septiembre de 1945, durante el 79º Congreso (1945-1947), fue dictada la Resolución Conjunta No. 27, por medio de la cual el Senado y el House crearon el Joint Committee on the Investigation of the Pearl Harbor Attack.¹¹⁹

Presidida por el senador Alben Barkley, demócrata de Kentucky,¹²⁰ e integrada por otros 9 legisladores de ambas cámaras –en igual cantidad por cada una, pero con mayoría demócrata 6-4–¹²¹ la Comisión llevó a cabo su tarea por espacio de 9 meses, hasta junio de 1946, recopilando –con dificultades–¹²² una gran cantidad de información y testimonios, que abarcan unos 40 volúmenes,

que eran malvados (*wicked men*) y que los “salvajes nazis” podían ser derrotados por completo con las debidas armas y la debida organización (“With proper weapons and proper organization, we can beat the life out of the savage Nazi”).

117 Además del artículo citado en la nota 112, puede verse Decaux (1967).

118 Parece poco probable que una flota integrada, entre otros, por 2 acorazados, 11 destructores y 6 portaaviones (Akagi, Kaga, Soryu, Hiryu, Shokaku y Zuikaku), con más de 300 aviones de combate –que antes de atacar podían ser detectados por la aviación estadounidense– se insinuara, tan solo con intenciones de mero reconocimiento, hasta unos 400 kilómetros de las bases navales donde estaba prácticamente toda la flota del Pacífico de los Estados Unidos, salvo dos portaaviones. Recordemos además que, por aquel entonces, Japón era una potencia militarmente muy agresiva que pretendía el dominio sobre dicho océano y los Estados Unidos estaban ayudando económicamente a sus enemigos. Sin embargo, nadie, al menos en forma preventiva, dio la orden de sacar los buques del puerto para ponerlos aguas afuera, en posición de combate, a fin de que no fueran un blanco tan fácil, como efectivamente lo fueron. Es más, el día del ataque, una parte del personal naval estaba de licencia.

119 Ver: <https://www.senate.gov/about/powers-procedures/investigations/pearl-harbor.htm>.

120 Había sido un fervoroso adherente de Roosevelt y era, por entonces, el líder de la mayoría demócrata en el Senado. Luego fue vicepresidente de Harry S. Truman entre 1949 y 1953.

121 Además de Barkley, la comisión estuvo integrada por los senadores: Walter George (demócrata de Georgia), Scott W. Lucas (demócrata de Illinois), Owen Brewster (republicano de Maine) y Homer S. Ferguson (republicano de Michigan), y los representantes: Jere Cooper (demócrata de Tennessee), J. Bayard Clark (demócrata de North Carolina), John Murphy (demócrata de Pennsylvania), Bertrand W. Gearhart (republicano de California) y Frank Keefe (republicano de Wisconsin).

122 Durante la investigación, el senador Brewster se quejó de las dificultades que la comisión enfrentaba para reunir la documentación necesaria, lo que provocó la reacción del senador demócrata de Delaware, James M. Tunnell, quien acusó a Brewster de “indagar en algo” que pudiera manchar (*besmirch*) la reputación de Roosevelt. Brewster le respondió que su intención era, tan solo, revisar los documentos existentes.

hasta producir su informe final –por mayoría–, en el cual se sostuvo básicamente que: (a) el ataque fue llevado a cabo sin provocación alguna por parte de los Estados Unidos; y (b) que los altos funcionarios en Washington, D.C. eran conscientes de la posibilidad de que un ataque podía llevarse a cabo, pero sin asignarles una responsabilidad específica por el ataque.¹²³ En minoría, los senadores republicanos Brewster y Ferguson sostuvieron directamente que la responsabilidad sobre la no prevención del ataque recaía en los más altos funcionarios del Gobierno, incluido el propio Roosevelt.¹²⁴ Pese a sus deficiencias, las recomendaciones formuladas en el informe de la Comisión Pearl Harbor fueron tomadas por el Congreso cuando fue sancionada la National Security Act of 1947,¹²⁵ bajo la cual fue reorganizado el actual Department of Defense y creadas la Central Intelligence Agency (CIA) y el National Security Council (NSC).

123 Las conclusiones del informe de mayoría, en sus partes relevantes, dicen: “1. The December 7, 1941, attack on Pearl Harbor was an unprovoked act of aggression by the Empire of Japan [...] 2. The ultimate responsibility for the attack and its results rest upon Japan, an attack that was well planned and skillfully executed [...] 3. The diplomatic policies and actions of the United States provided no justifiable provocation whatever for the attack by Japan on this Nation [...] 4. The committee has found no evidence to support the charges, made before and during hearings, that the President, the Secretary of State, the Secretary of War, or the Secretary of Navy tricked, provoked, incited, cajoled, or coerced Japan into attacking this Nation [...] 5. The President, Secretary of State, and high Government officials made every possible effort, without sacrificing our national honor and endangering our security, to avert war with Japan. 6. The disaster of Pearl Harbor was the failure [...] of the Army and the Navy to institute measures designed to detect an approaching hostile force, to effect a state of readiness commensurate with the realization that war was at hand, and to employ every facility at their command in repelling the Japanese. 7. Virtually everyone was surprised that Japan struck the Fleet at Pearl Harbor at the time that she did. Yet officers, both in Washington and Hawaii, were fully conscious of the danger from air attack; they realized this form of attack on Pearl Harbor by Japan was at least a possibility; and they were adequately informed of the imminence of war” (p. 251).

124 El informe de la minoría concretamente sostiene “19. The defense of Hawaii rested upon two sets of interdependent responsibilities: (1) The responsibility in Washington in respect of its intimate knowledge of diplomatic negotiations, widespread intelligence information direction of affairs and constitutional duty to plan the defense of the United States; (2) the responsibility cast upon the commanders in the field in charge of a major naval base and the fleet essential to the defense of the territory of the United States to do those things appropriate to the defense of the fleet and outpost. Washington authorities failed in (1); and the commanding officers at Hawaii failed in (2)”. El resumen de las conclusiones dice: “The evidence clearly shows that these two areas of responsibilities were inseparably essential to each other in the defense of Hawaii. The commanders in the field could not have prepared or been ready successfully to meet hostile attack at Hawaii without indispensable information, material trained manpower and clear orders from Washington. Washington could not be certain that Hawaii was in readiness without the alert and active cooperation of commanders on the spot” (pp. 572 y 573).

125 61 Stat. 495; actualmente 50 USC, chapter 15.

5. El equilibrio del poder entre el Ejecutivo y el Congreso a partir de la Segunda Guerra Mundial

Terminada la Segunda Guerra, el dominio de la escena política por parte de los demócratas se fue matizando con varias presidencias republicanas y algunos períodos –muy pocos– en los cuales el Congreso tuvo mayoría también republicana. Es así que, desde el 80° Congreso (1947-1949) hasta el final del período aquí considerado, que concluye con el 96° Congreso (1979-1981), el reparto del poder entre la Casa Blanca y el Capitolio fue un poco más equilibrado que en los años anteriores, en los que los demócratas controlaron ambas ramas del Gobierno.

El cuadro siguiente muestra cómo se produjo este equilibrio, el cual, en todo caso, siempre se volcó en favor de los demócratas. Incluso, la mayoría republicana siempre fue muy ajustada y en algunos casos, como ocurrió en el 83 Congreso (1953-1955), duró muy poco.¹²⁶

Presidente	Congreso	Mayoría en el Senado	Mayoría en el House
Harry S. Truman (D) 1945-1953	79° (1945-1947)	Demócrata	Demócrata
	80° (1947-1949)	Republicana	Republicana
	81° (1949-1951)	Demócrata	Demócrata
	82° (1951-1953)	Demócrata	Demócrata
Dwight D. Eisenhower (R) 1953-1961	83° (1953-1955)	Republicana	Republicana
	84° (1955-1957)	Demócrata	Demócrata
	85° (1957-1959)	Demócrata	Demócrata
	86° (1959-1961)	Demócrata	Demócrata
John F. Kennedy (D) 1961-1963	87° (1961-1963)	Demócrata	Demócrata
Lyndon B. Johnson (D) 1963-1969	88° (1963-1965)	Demócrata	Demócrata
	89° (1965-1967)	Demócrata	Demócrata
	90° (1967-1969)	Demócrata	Demócrata

126 En el 83° Congreso (1953-1955), la mayoría republicana en el Senado era muy escasa y se perdió a poco de iniciadas las sesiones. Los republicanos tenían 48 senadores contra 47 de los demócratas, pero estos retomaron la mayoría rápidamente, pues, en julio de 1953, falleció Robert Taft, de Ohio (líder de la mayoría republicana), que fue sucedido por el demócrata Thomas A. Burke.

Richard M. Nixon (R)	91° (1969-1971)	Demócrata	Demócrata
1969-1974	92° (1971-1973)	Demócrata	Demócrata
Gerald R. Ford (R)	93° (1973-1975)	Demócrata	Demócrata
1974-1977	94° (1975-1977)	Demócrata	Demócrata
James (Jimmy) Carter (D)	95° (1977-1979)	Demócrata	Demócrata
1977-1981	96° (1979-1981)	Demócrata	Demócrata

Puede verse, entonces, que en el 80° Congreso los republicanos retomaron el control de ambas cámaras que habían perdido allá lejos en la elección de 1932 para el 73° Congreso. No obstante, esta fue una victoria efímera, pues en los dos Congresos siguientes los demócratas recuperaron la mayoría, lo que le permitió a Truman gobernar con un Congreso formalmente favorable durante casi sus dos periodos. No le ocurrió lo mismo a Eisenhower, ya que, salvo durante el 83° Congreso (1953-1955), en el cual los republicanos retomaron muy magramente el control de ambas cámaras, la mayoría demócrata se mantuvo a lo largo de los seis años siguientes de su mandato. Kennedy y Johnson, en cambio, gobernaron con mayoría demócrata en ambas cámaras. Nixon, por su lado, fue electo presidente en 1968, pero en el Congreso los demócratas retuvieron la mayoría en las dos cámaras.¹²⁷ Finalmente, Gerald Ford tampoco tuvo un Congreso favorable, a diferencia de Jimmy Carter, que sí lo tuvo.

6. Los acuerdos y conflictos entre el Congreso y el Ejecutivo en materia internacional

De todos modos, estos alineamientos partidarios formales no siempre coincidieron con el apoyo político real del Congreso hacia el Ejecutivo. Durante la posguerra, los dos partidos estuvieron internamente divididos, y tanto los presidentes republicanos como los demócratas necesitaron apoyo legislativo en ambos lados del arco político para llevar adelante sus programas de gobierno, el cual les resultó más fácil de obtener en materia internacional que en los asuntos domésticos. Aun así, pese a la mutua colaboración de ambas ramas del Gobierno en varias áreas de la política exterior, el Congreso y el Ejecutivo tu-

127 Así, Nixon fue, desde Zachary Taylor (1849-1850), el primer presidente que en su periodo inicial no controló al menos una de las dos cámaras.

vieron sus fricciones respecto a los poderes de guerra de este último, un campo donde el primero fue abdicando gradualmente de sus competencias.

Si bien Truman y sus opositores estuvieron usualmente en desacuerdo en los asuntos internos, su agenda internacional en asuntos de paz estuvo secundada por los republicanos, en particular por el senador Arthur Vandenberg, de Michigan, presidente de la comisión de asuntos exteriores, quien convenció a sus partidarios de abandonar el aislacionismo y apoyó la Doctrina Truman de contención del expansionismo soviético. Los republicanos también colaboraron con Truman en el Plan Marshall de asistencia económica a los países de Europa occidental,¹²⁸ que fue respaldado por Henry Cabot Lodge Jr., de Massachusetts. No ocurrió lo mismo en materia de intervenciones bélicas, dado que Truman ignoró por completo al Congreso, que permitió pasivamente la intervención en la guerra de Corea y el envío de tropas a Europa occidental¹²⁹ y solo fue detenido por la Corte Suprema en un caso muy puntual: *Youngstown Tube and Sheet Co. v. Sawyer*,¹³⁰ cuando fueron intervenidas por decreto las fábricas de acero.¹³¹

128 Elaborado por el general George C. Marshall, que fue secretario de Estado (1947-1949) y luego secretario de Defensa (1950-1951), el Plan (oficialmente denominado European Recovery Program) comprendió, en ese momento, una ayuda próxima a los 1300 millones de dólares.

129 El Congreso tardó en reaccionar frente a la intervención en la guerra de Corea y el envío de tropas a Europa occidental. A comienzos de 1951, el senador republicano Robert A. Taft, de Ohio (hijo mayor de quien fuera presidente de los Estados Unidos y *Chief Justice* de la Corte Suprema) inició un largo debate que duró tres meses, cuestionando la autoridad presidencial para despachar por sí las tropas, que concluyó con dos resoluciones del Senado aprobando el envío de dos divisiones a Europa occidental. Estas resoluciones, sin embargo, no tuvieron fuerza legal alguna, pues el House no tomó intervención alguna en el asunto

130 343 U.S. 579 (1952).

131 Hacia fines de 1951, en plena guerra de Corea, las compañías fabricantes de acero obtenían cuantiosas ganancias a raíz del incremento de sus actividades con motivo del conflicto y los sindicatos pretendían, en consecuencia, sustanciales aumentos en los salarios. A medida que se acercaba el fin de año, esta situación se tornaba cada vez más tensa, pues en diciembre expiraban los convenios colectivos de trabajo vigentes y la United Steel Workers había amenazado con ir a la huelga. Luego de largos cabildos y ya con la huelga en puerta, Truman ordenó –sin contar para ello con habilitación legislativa alguna– la intervención de las fábricas de acero por medio de la Orden Ejecutiva N° 10340 del 8 de abril de 1952. Al día siguiente, cuatro compañías promovieron una medida cautelar que fue otorgada en primera instancia y revocada por la Corte de Apelaciones del Distrito de Columbia. En la Corte Suprema la decisión no se demoró más de un mes. El 2 de junio de 1952, el Tribunal confirmó –por mayoría de 6-3– la decisión del tribunal de primera instancia. Como ocurre en los casos difíciles, los votos son muchos y difieren en sus argumentaciones. El primero de la mayoría, el del juez Black –que es el fallo en sí–, es un voto corto, pero contundente en cuanto a los principios en los que se funda. Básicamente se trata de una aplicación estricta y muy ortodoxa de la división de poderes, mediante la cual se sostiene la ausencia de autoridad presidencial para intervenir las fábricas de acero como medio de resolver la controversia laboral existente. Un relato

Eisenhower, por su lado, recibió más apoyo de los demócratas que de los republicanos en asuntos internacionales.¹³² Un ejemplo bastante claro se advierte en el caso de la llamada Enmienda Bricker, propuesta por el senador republicano John W. Bricker, de Ohio, para limitar los poderes internacionales del presidente,¹³³ que fue rechazada con la ayuda del entonces senador y líder de la minoría demócrata Lyndon B. Johnson.

El propio Kennedy, pese a su gran popularidad, no logró que el Congreso aprobara la mayoría de sus proyectos de leyes, los que fueron sancionados luego de su muerte, bajo la presidencia de Lyndon B. Johnson.¹³⁴ En los asuntos internacionales prestó poca atención al Congreso y sus resultados no siempre fueron satisfactorios. Sus principales asesores en este campo no fueron legisladores o políticos experimentados, sino intelectuales muy allegados a su círculo interno, como Kenneth O'Donnell,¹³⁵ Theodore (Ted) Sorensen y Arthur Schlesinger Jr., estos dos últimos, sus *speechwriters* y luego autores de sus biografías más conocidas,¹³⁶ mientras que Lyndon B. Johnson, como presidente del Senado y veterano experto en el campo legislativo, tuvo muy escasa influencia en estas áreas. Kennedy creó por decreto el Peace Corps, una organización gubernamental de ayuda internacional integrada inicialmente por voluntarios jóvenes,¹³⁷

muy detallado del caso y sus hechos puede verse en Marcus (1994).

132 Todos los conflictos de este período, esto es, la guerra de Corea, la crisis del Canal de Suez y las otras crisis en Medio Oriente, comprendidas dentro de la llamada Doctrina Truman, tuvieron como marco la Guerra Fría. Un estudio actual de estas cuestiones puede verse en Hitchcock (2019).

133 Propuesta por John W. Bricker, senador republicano por Ohio y exgobernador de su estado, que estaba en abierto desacuerdo con la intervención en la guerra de Corea sin autorización del Congreso, la enmienda fue introducida repetidas veces en los 82º, 83º y 84º Congresos, sin lograr aprobación. El texto de la Enmienda era el siguiente:

“Section 1. A provision of a treaty which conflicts with this Constitution shall not be of any force or effect.

Section 2. A treaty shall become effective as internal law in the United States only through legislation which would be valid in the absence of treaty.

Section 3. Congress shall have power to regulate all executive and other agreements with any foreign power or international organization. All such agreements shall be subject to the limitations imposed on treaties by this article.

Section 4. The congress shall have power to enforce this article by appropriate legislation”.

134 Ver Barnes (2007, p. 8).

135 Egresado de la Universidad de Harvard al igual que los Kennedy, O'Donnell había sido jefe de la campaña presidencial de John F. Kennedy y durante su presidencia fue su secretario personal; de hecho, actuó como su *Chief of Staff*.

136 Ver Sorensen (2010) y Schlesinger (2002).

137 Fue creada imprevistamente por medio de la Orden Ejecutiva No. 10924 en marzo de 1961.

que luego fue aprobada por ley.¹³⁸ También dispuso crear, sin intervención del Congreso, la llamada Alianza para el Progreso (Alliance for Progress), un programa de ayuda económica para América Latina.¹³⁹ Más allá del éxito relativo de estos emprendimientos, su peor fracaso en materia de política internacional fue, sin dudas, el intento de derrocar a Fidel Castro con la invasión lanzada sobre Playa Girón (Bahía de Cochinos), en abril de 1961, una operación mal programada que solo sirvió para fortalecer al dictador cubano (Higgins, 1989). Y si bien fue exitoso en la crisis de los misiles cubanos desatada por los soviéticos en 1962, el desmantelamiento de las bases fue acordado (secretamente) con Nikita Jrushchev a cambio de que Estados Unidos, a su vez, hiciera lo mismo con sus instalaciones en Turquía e Italia.¹⁴⁰

7. Líderes demócratas y republicanos de la posguerra

7.1. En el Senado

Después de la Segunda Guerra Mundial, el liderazgo demócrata en el Senado se mantuvo relativamente estable. Alben W. Barkley, de Kentucky, se mantuvo como líder de la mayoría hasta 1947¹⁴¹ y luego fue líder de la minoría hasta 1949, cuando fue elegido vicepresidente en la fórmula con Truman. Lo reemplazaron, por breves períodos, Scott L. Lucas, de Illinois, en el 81° Congreso (1949-1951) y luego Ernest W. McFarland, de Arizona, en el 82° Congreso (1951-1953).

En el 83° Congreso (1953-1955), con mayoría republicana, emergió como líder de la minoría demócrata Lyndon B. Johnson, de Texas, quien pese a que por entonces contaba con pocos años como senador –había sido electo en 1949–,¹⁴² muy pronto se convertiría en una de las figuras centrales del Senado hasta ser elegido vicepresidente en 1961, acompañando a Kennedy en la fórmula presidencial. Antes de ser elegido senador había sido representante entre 1937 y 1949, muy cercano a Sam Rayburn, también de Texas, el pode-

138 Peace Corps Act, 75 Statutes at Large 612.

139 Fue creada en la Conferencia de Punta del Este, Uruguay, de agosto de 1961.

140 Ver Plokhly (2021) y Zelikow y Graham (1999).

141 Recordemos que ejerció esta función por espacio de diez años, desde 1937.

142 Había obtenido la senaduría con una muy ajustada ventaja de tan solo 87 votos sobre un total de 988000 contra Coke R. Stevenson, su oponente, un político veterano que había sido gobernador de Texas. Si bien ambos eran demócratas, militaban en alas opuestas del partido; Johnson era liberal y Stevenson conservador. Por aquel entonces, los republicanos tenían poco peso en Texas, de modo que quien ganaba entre los demócratas resultaba electo.

roso *Speaker* al que me referiré en el punto siguiente. Hábil negociador, gran componedor, simpático y agresivo a la vez,¹⁴³ Johnson inmediatamente supo establecer buenas relaciones con importantes senadores como Robert S. Kerr, republicano de Oklahoma, y Richard B. Russell, demócrata de Georgia, ambos de tendencia conservadora, pero también con figuras del ala liberal de su partido en aras de achicar las diferencias internas entre los demócratas.¹⁴⁴ Desde esa posición negociadora, Johnson fue de gran ayuda para la administración de Eisenhower y obtuvo así el apoyo republicano que necesitó en algunas ocasiones, como ocurrió cuando fue sancionada, en el 85° Congreso (1957-1959), la Civil Rights Act of 1957,¹⁴⁵ la primera de su tipo desde la época de la Reconstrucción,¹⁴⁶ un logro notable si se tiene en cuenta que fue sancionada sin *filibuster* y sin que se dividiera el Partido Demócrata.

Johnson fue sucedido en el liderazgo de la mayoría demócrata por Michael (Mike) J. Mansfield, de Montana, que había sido *whip* durante los años de su predecesor.¹⁴⁷ Si bien Mansfield ostenta el récord de permanencia en esa función, que desempeñó ininterrumpidamente desde 1961 hasta 1977, su estilo era muy diferente al de Johnson. Conocido como el *gentle persuader*, prefería no ejercer su influencia personal sobre los restantes senadores y, en lugar de conducir los acuerdos mediante un liderazgo centralizado, prefería las decisiones colegiadas. Pese a que apoyó a Johnson cuando, siendo presidente, lanzó su programa conocido como la Gran Sociedad,¹⁴⁸ se opuso a la guerra de Vietnam,

143 Russell B. Long, senador demócrata por Louisiana, lo describió diciendo: “He was a tremendous salesman. He had a way of putting his attention and his warm smile, and his persuasive ways on the person he chose to persuade, and he could be the most effective person I have ever seen in that respect, in selling his point of view and selling himself. Sometimes, perhaps, he got so enthused in what he was selling that he oversold himself on what he was trying to do” (como se citó en Byrd, 1988, vol. 1, p. 610).

144 Con la ayuda de su secretario, el senador Robert (Bobby) Baker -luego envuelto en un célebre escándalo- revitalizó el Senate Democratic Policy Committee y se esforzó para que tanto en esta comisión como en el Steering Committee demócrata los jóvenes liberales de su partido tuvieran un lugar, práctica esta que luego adoptaron también los republicanos. También promovió la eficacia y agilidad de las reuniones en el recinto, tratando de lograr acuerdos unánimes, *quorums* simplificados y celebrando sesiones nocturnas. Organizó también un sistema de premios y castigos para quienes votan a favor y en contra, conocido como el Johnson Treatment.

145 71 Statutes at Large 634.

146 La anterior había sido sancionada en 1866.

147 En la estructura jerárquica de las cámaras del Congreso, el *whip*, que se encarga de controlar cómo vota cada legislador, ocupa el tercer lugar, después del presidente de la cámara (*Speaker* en el House y vicepresidente de la Nación en el Senado) y del líder de la mayoría, que es el segundo en importancia.

148 En una alocución en la Universidad de Michigan en 1964, Johnson sostuvo la exigencia de crear una “gran sociedad” sostenida por la abundancia y la libertad para todos capaz de crear un lugar en

que bajo Johnson se activó fuertemente.¹⁴⁹ Al concluir su mandato como senador, Mansfield fue embajador en Japón desde 1977 hasta 1988 y, a su retiro, le fue conferida la Presidential Medal of Freedom.¹⁵⁰

A diferencia de los demócratas, los republicanos durante estos años no tuvieron líderes particularmente salientes. Su principal representante en la década de 1940 fue Robert A. Taft, de Ohio, hijo mayor de William H. Taft, quien fuera presidente de los Estados Unidos (1909-1913) y luego *Chief Justice* (1921-1930). A su muerte, en 1953, Taft fue sucedido por William F. Knowland, de California, que fue líder de la mayoría republicana en el 83° Congreso (1953-1955) y pasó luego a ser líder de la minoría cuando los demócratas recobraron el control del Senado a partir del 84° Congreso (1955-1957). En 1959, Knowland fue sucedido por Everett McKinley Dirksen, de Illinois, que durante sus diez años como líder de la minoría fue uno de políticos más coloridos de esos años, cuyas tácticas de negociación eran muy variadas, ya que podía partir tanto de una posición vaga e imprecisa como de una afirmación muy concreta, según lo considerara conveniente (Jones, 1970, p. 168), lo que le permitió entablar buenas relaciones con Mike Mansfield e incluso con el presidente Johnson, a quien apoyó en la guerra de Vietnam.¹⁵¹ Dirksen murió en 1969 y lo sucedió Hugh D. Scott, de Pennsylvania, que obtuvo la nominación como líder de la minoría en una apretada

donde cada niño pueda encontrar el conocimiento para enriquecer su mente y acrecentar sus talentos. Según sus propias palabras: “We have the opportunity to move not only toward the rich society and the powerful society, but upward to the Great Society. The Great Society rests on abundance and liberty for all. It demands an end to poverty and racial injustice [...] The Great Society is a place where every child can find knowledge to enrich his mind and to enlarge his talents. It is a place where leisure is a welcome chance to build and reflect, not a feared cause of boredom and restlessness. It is a place where the city of man serves not only the needs of the body and the demands of commerce but the desire for beauty and the hunger for community. The Great Society encompassed the war on poverty, civil rights, Legislation, Medicare and Medicaid, environmental protection and consumerism” (como se citó en De Gregorio, 2005, p. 574). Esencialmente se trataba de un gran programa de subsidios similares a los del New Deal, al cual Johnson había adherido fervientemente en los inicios de su vida política como miembro de la National Youth Administration en Texas.

149 La escalada bélica comenzó en 1964 cuando se denunció que lanchas torpederas norvietnamitas habían bombardeado dos embarcaciones norteamericanas en el Golfo de Tonkin. Aprovechando esta situación, Johnson condenó el ataque en un discurso transmitido por televisión e inmediatamente el Congreso sancionó una Resolución (Gulf of Tonkin Resolution) autorizando al presidente a “tomar todas las medidas necesarias para repeler cualquier ataque armado contra las fuerzas de los Estados Unidos y para evitar futuros agresiones”. En ausencia de una declaración formal de guerra –que nunca existió–, esta Resolución fue la base legal de toda la actividad bélica norteamericana en Vietnam. A partir de allí, el envío de tropas creció año tras año hasta llegar a 550 mil hombres en 1968.

150 La Congressional Gold Medal y la Presidential Medal of Freedom son las mayores distinciones civiles de los Estados Unidos.

151 En 1958 se inauguró el segundo edificio de oficinas del Senado, que lleva su nombre.

elección de 51-48 votos que ganó contra su yerno, el senador Howard Baker, de Tennessee.¹⁵² Scott era un republicano liberal¹⁵³ que encontró muy difícil ser el vocero de la administración de Nixon en el Senado y fue uno de los tres miembros del partido¹⁵⁴ que en el Salón Oval de la Casa Blanca, el 7 de agosto de 1974, cuando ya era inevitable el desenlace del caso Watergate, le comunicó a Nixon que había perdido el apoyo del partido en el Congreso.

7.2. En el House

La figura más importante y líder indisputable del Partido Demócrata en el House durante las décadas de 1940 y 1950 fue Samuel T. Rayburn, de Texas, quien fue *Speaker* desde 1940 hasta su muerte, en 1961, ostentando hasta ahora el récord de permanencia en el cargo, el que dejó de ocupar solamente en los Congresos 80° (1947-1949) y 83° (1953-1955) cuando los republicanos tuvieron la mayoría. Su carrera como legislador comenzó siendo muy joven, al ser elegido diputado para la legislatura de Texas en 1906 a los 24 años, de la cual fue *Speaker* poco después, en 1911. Al año siguiente, en la elección de 1912, fue elegido diputado nacional para el 63° Congreso (1913-1915) a comienzos de la presidencia de Woodrow Wilson y, desde entonces, ocupó ininterrumpidamente la banca a lo largo de 24 Congresos, hasta comienzos de la presidencia de John F. Kennedy. Rayburn fue un *Speaker* poderoso, que tenía una especial reverencia por el House como institución y ejerció una gran influencia entre sus colegas, logrando imponer su agenda legislativa en un partido muchas veces dividido y ejerciendo un control estricto de las designaciones en las comisiones.¹⁵⁵ Tal vez debido a su gran dedicación a la actuación pública, fue un individuo solitario, con una vida familiar poco feliz.¹⁵⁶

152 Baker fue luego líder de la minoría en el 97° Congreso (1979-1981) y líder de la mayoría entre 1981 y 1985 (97° y 98° Congresos).

153 Había votado a favor de la Civil Rights Act of 1964, la Voting Rights Act of 1965 y la Civil Rights Act of 1968, las tres principales leyes de derecho civiles de la década de 1960.

154 Los otros eran Barry Goldwater, senador por Arizona, y John Jacob Rhodes, representante de ese mismo estado.

155 James Landis, profesor en Harvard que había trabajado muy cerca de Rayburn durante el New Deal, cuando este presidía la Comisión de Comercio Interestatal, decía que era un individuo que conocía perfectamente la naturaleza humana, lo que motivaba a las personas a actuar, no tenía paciencia por quienes no eran honestos o poco trabajadores y era un experto en el procedimiento legislativo. Ver Caro (1982, p. 72).

156 Ya con una avanzada soltería, se había casado a los 45 años con Metze Jones, casi 20 años menor que él. Si bien nunca se divorciaron legalmente, el matrimonio de hecho duró escasos meses y no

Al morir Rayburn, su sucesor fue John W. McCormack, de Massachusetts, quien estuvo a cargo de la presidencia del House desde 1961 hasta 1972. Como era inevitable, su figura quedó ensombrecida por la de su antecesor. Criticado por su débil conducción, al comenzar el 91° Congreso (1969-1971) se lo quiso reemplazar por Morris K. Udall, de Arizona. Si bien en esa ocasión pudo ser reelecto, decidió retirarse al término del período parlamentario y, en el 92° Congreso (1971-1973), fue elegido como *Speaker* Carl Albert, de Oklahoma, que permaneció en el cargo durante los dos congresos siguientes.

En las filas republicanas, la figura más influyente en el House, desde 1939 hasta 1959, fue Joseph R. Martin Jr., de Massachusetts, *Speaker* en los únicos dos Congresos en los que su partido tuvo la mayoría desde 1933 hasta 1981. Había sido elegido diputado nacional en 1925, luego de haber ocupado una banca en ambas cámaras de la legislatura de su estado. Muy amigo de Rayburn, su liderazgo empezó a ser cuestionado en la década de 1950 por el ala más dura de los republicanos, que lo veían muy próximo a los demócratas. Finalmente, en 1959 fue reemplazado como líder de la minoría por Charles A. Halleck, de Indiana, quien en 1965, a impulsos del ala más joven del partido que buscaba un liderazgo más efectivo, fue reemplazado por Gerald R. Ford, de Michigan.¹⁵⁷

8. La Ley de Reorganización del Congreso de 1946

Poco después de la Segunda Guerra Mundial, durante el 79° Congreso (1945-1947), tuvo lugar una reforma importante en la organización interna del Congreso, que fue plasmada en la Ley de Reorganización Legislativa de 1946.¹⁵⁸ La reforma consistió, esencialmente, en una reducción y reordenamiento de las comisiones en ambas cámaras. A lo largo de las décadas anteriores, el nú-

tuvieron hijos, algo que Rayburn siempre lamentó. Ver Dorough (2011).

157 Ford luego fue presidente al suceder a Nixon cuando este se vio forzado a renunciar, en 1974, con motivo del escándalo de Watergate. Es el único presidente de los Estados Unidos que llegó a ocupar el cargo sin elección previa. Siendo líder de la minoría republicana en el House, fue designado vicepresidente en 1973 -por aplicación de la línea sucesoria establecida en la Enmienda 25 para los vicepresidentes- en reemplazo de Spiro Agnew, que había renunciado luego de ser acusado de haber tolerado la corrupción en la contratación de obras públicas cuando era *County executive* (intendente) del condado de Baltimore algunos años antes. Si bien la acción penal estaba legalmente prescripta, Agnew prefirió renunciar, pues, por ese entonces, ya estaba en marcha el caso Watergate. Así, escasos nueve meses después de su designación como vicepresidente, Ford se sentó en el Salón Oval de la Casa Blanca como resultado de una carrera bastante inesperada y meteórica, ayudada por la conducta irregular de quienes lo precedieron.

158 Legislative Reorganization Act of 1946, Public Law 79-601; 60 Stat. 812.

mero de comisiones permanentes había ido creciendo hasta convertirse en un verdadero problema dada la abundancia de pequeñas jurisdicciones internas, algunas de ellas creadas como resultado de las ambiciones personales de ciertos legisladores. En otras ocasiones, alguna comisión especial designada para el estudio de un problema específico se había convertido, de hecho, en permanente, dado el interés de su presidente de conservar el cargo. Como resultado de ello, este crecimiento superabundante de comisiones no siguió un plan sistemático. Muchas de ellas no tenían bien definida su competencia y su labor se superponía con la de otras.¹⁵⁹

Para estudiar el problema, fue creada, durante el 78º Congreso (1943-1945),¹⁶⁰ la Comisión Conjunta de Reorganización del Congreso (Joint Committee on the Reorganization of Congress), a la cual se le asignaron amplias funciones.¹⁶¹ Estaba integrada por doce miembros¹⁶² y la presidía el senador republicano (progresista) Robert La Follette Jr., de Wisconsin, y su vicepresidente era Almer S. (Mike) Monroney, representante demócrata de Oklahoma. La investigación llevada a cabo¹⁶³ dio cuenta de la necesidad de producir una amplia reforma¹⁶⁴ luego de detectar los siguientes problemas: (1) cumplimiento

159 Había 48 comisiones permanentes en el House y 33 en el Senado. A ellas se agregaban las comisiones conjuntas especiales y las subcomisiones, arrojando una cifra total de 165 en el House y de 114 en el Senado. De las 48 comisiones permanentes en el House, solo 15 podían considerarse activas en el estudio de problemas de verdadera importancia nacional, el resto tenía limitada jurisdicción y desarrollaban escasa actividad. Asimismo, de las 15 comisiones importantes, 5 entendían en diversos aspectos relativos a las obras públicas (ríos y puertos; terrenos y edificios públicos; irrigación; vialidad; inundaciones) y 2 en problemas relativos a la defensa nacional (marina y ejército). Algo similar ocurría con las 33 comisiones permanentes del Senado, de las que apenas 12 realizaban una actividad destacada. Como consecuencia de ello, existía una opinión prácticamente unánime acerca de la necesidad de rediseñar el sistema de comisiones legislativas.

160 Resolución Conjunta No. 18, de 19 febrero de 1945.

161 Según la Resolución Conjunta No. 18, “The committee shall make a full and complete study of the organization and operation of the Congress of the United States and shall recommend improvements in such organization and operation with a view toward strengthening the Congress, simplifying its operations, improving its relations with other branches of the United States Government, and enabling it better to meet its responsibilities under the Constitution”.

162 Sus miembros eran seis legisladores demócratas, cinco republicanos y el senador Robert la Follette Jr., un republicano progresista.

163 La tarea de la Comisión tuvo lugar entre el 3 de marzo y el 29 de junio de 1945. Se llevaron a cabo 39 audiencias en la cuales declararon unos 100 testigos, entre ellos, 45 legisladores.

164 El informe final, fechado el 4 de marzo de 1946, dice: “Our committee was created in response to a widespread congressional and public belief that a grave constitutional crisis exists in which the fate of representative government itself is at stake [...] Under these conditions, it was believed, the time is ripe for Congress to reconsider its role in the American scheme of government and to modernize its organization and procedures”.

simultáneo por distintas comisiones de funciones relacionadas o superpuestas, como ocurría en el Senado con las comisiones de Comercio, de Canales Interoceánicos, de Comercio Interestatal, de Industrias y de Minas y Minería; (2) dispersión de la autoridad entre los presidentes de las comisiones permanentes, tanto más difusa cuanto mayor era su número; (3) designación de miembros para que integraran varias comisiones y dificultad de dedicar a todas ellas el tiempo necesario y aún de conciliar sus horas de reunión; (4) inactividad de algunas comisiones, que raras veces se reunían; y (5) facilidades de maniobra para los *lobbies*.

Como resultado de esta investigación, fue sancionada la Ley de Reorganización Legislativa de 1946 que, en síntesis, redujo a 19 las 48 comisiones existentes en el House¹⁶⁵ y a 15 las 33 existentes en el Senado.¹⁶⁶ Además de la considerable reducción del número de comisiones permanentes, lo que generó una paralela reducción en el número de legisladores afectados a ellas,¹⁶⁷ la reforma procuró que hubiera cierto paralelismo en el sistema de comisiones de ambas Cámaras, con el objeto de hacer más armónico el proceso de sanción de las leyes. También se prohibió que cada senador actuara en más de dos comisiones¹⁶⁸ y que los representantes integraran más de una.¹⁶⁹ Se dispuso también que las comisiones establecieran días fijos para sus sesiones y que llevaran un registro de estas.¹⁷⁰

Si bien la reforma de 1946 en el sistema de comisiones legislativas fue importante en lo cuantitativo, no pudo resolver –entre otros– el ancestral problema del *seniority* que las afectaba, es decir, la fuerte influencia que ejercían los

165 Ellas fueron: Agricultura, Apropiações, Fuerzas Armadas, Bancos y Moneda, Correos y Servicio Civil, Distrito de Columbia, Educación y Trabajo, Gastos en los Departamentos Ejecutivos, Asuntos Extranjeros, Administración de la Cámara, Comercio Interestatal y Exterior, Justicia, Marina Mercante y Pesquerías, Tierras Públicas, Obras Públicas, Reglamento, Actividades Antinorteamericanas, Asuntos de Veteranos y Recursos y Medios.

166 Ellas fueron: Agricultura y Bosques, Apropiações, Fuerzas Armadas, Bancos y Moneda, Servicio Civil, Distrito de Columbia, Gastos en los Departamentos Ejecutivos, Finanzas, Relaciones Exteriores, Comercio Interestatal y Exterior, Justicia, Trabajo y Bienestar Públicos, Tierras Públicas, Obras Públicas, Reglamento y Administración.

167 El número total de cargos disminuyó un 44 % en la Cámara de Representantes y un 58% en el Senado.

168 Se exceptuaban los miembros de la comisión del Distrito de Columbia y de la de Gastos en los Departamentos Ejecutivos, que podían actuar en tres.

169 Se exceptuaban los miembros de las del Distrito de Columbia y de Actividades Antinorteamericanas y de los miembros mayoritarios de las comisiones de Gastos en los Departamentos Ejecutivos y de Administración de la Cámara, que podían integrar hasta dos.

170 Se establecieron limitaciones también para la contratación del personal de las comisiones.

líderes de los partidos en la elección de sus integrantes, una cuestión que ya había anticipado el senador La Follette. A raíz de ello, en los años posteriores varios legisladores y *scholars* han sido críticos de la Legislative Reorganization Act of 1946. En 1951, George B. Galloway¹⁷¹ sostuvo que las comisiones no habían mejorado en la calidad de su personal, ni en el diseño de su competencia, ni en el control de los *lobbies* ni en el presupuesto asignado a ellas (Galloway, 1951). Años después, en 1968, Richard W. Bolling, representante demócrata de Missouri,¹⁷² sostuvo que la ley no había tocado nada (“Fundamentally, the act touched nothing”) y que una reforma más ambiciosa se hubiera parado sobre los pies (“would have trod on the toes”) de los grandes líderes demócratas (Bolling, 1968, p 262). Tiempo después, Robert V. Remini (2006), otro clásico historiador del House, sostuvo que el informe de la Comisión Conjunta fue una decepción, pues no había abordado los problemas centrales de las comisiones, tales como los poderes de la Comisión de Reglamento y el *filibuster* en el Senado (Remini, 2006, p. 346). Por muy razonables y precisas que sean estas observaciones, lo cierto es que es muy difícil sancionar una ley que limita los beneficios y prerrogativas de quienes están encargados de aprobarla.

9. Las comisiones de política de los partidos en el Senado

Como parte de su informe, el Joint Committee on the Reorganization of Congress propuso también que cada partido formara en el House y en el Senado comisiones de política (Policy Committees) con el objetivo de unificar la agenda legislativa. En el House la propuesta no prosperó porque Samuel Reyburn, el poderoso *Speaker*, creyó que con ello su poder disminuiría. Como resultado, las Policy Committees se formaron solamente en el Senado con nueve miembros cada una. La de los republicanos estuvo presidida inicialmente por Robert A. Taft y la de los demócratas por Alben Barkley, quienes, como vimos, eran por entonces los líderes de cada partido en el Senado.¹⁷³ Ambas comisiones han continuado funcionando ininterrumpidamente hasta el presente.¹⁷⁴

171 Galloway integró el *staff* del equipo de investigación del Congreso y, en 1961, publicó *History of The House of Representatives*, una obra clásica sobre la materia que tiene varias ediciones, la última de ellas en 2011.

172 Bolling fue un prominente líder demócrata, oriundo de Kansas City, con una extensa carrera legislativa como representante. Fue electo en 1948 para el 81º Congreso (1949-1951) y ocupó ininterrumpidamente la banca hasta el 97º Congreso (1981-1983).

173 Hasta 1999, el presidente de la comisión en el Partido Demócrata era el líder del partido en el Senado; ello cambió en el 106º Congreso (1999-2001) cuando el cargo pasó a ser electivo.

174 La de los republicanos, luego de Taft, estuvo presidida en el período aquí considerado por: William

10. La regulación del *lobby*

Junto con la reforma de las comisiones, la ley de 1946, en su título III, estableció la regulación del *lobby*,¹⁷⁵ primera norma federal que intentó regular, en forma general, la actividad de los grupos de presión. Su objetivo principal era que los *lobbies* se registraran como tales e hicieran una manifestación (*disclosure*) oficial de sus actividades. A tal efecto, se establecía que todos aquellos cuyo “principal propósito” fuera influir en el proceso legislativo –impulsando o impidiendo la sanción de las leyes– se registraran y sometieran a ambas cámaras informes financieros trimestrales sobre el empleo de sus fondos.

Como era inevitable, los grupos de presión y lobistas en el Congreso se resistieron e impugnaron la constitucionalidad de la ley, sosteniendo que sus términos eran vagos e imprecisos.¹⁷⁶ La cuestión fue decidida, finalmente, por la Corte Suprema en *United States v. Harriss*,¹⁷⁷ sentencia en la cual si bien la ley no fue declarada inconstitucional, se la interpretó muy restrictivamente, entendiéndose que alcanzaba solamente a aquellos *lobbies* pagos que tuvieran “comunicación directa” con los legisladores en las leyes pendientes de sanción.¹⁷⁸ Las dificultades propias de regular y controlar esta materia, la deficiente redacción del texto y esta interpretación restrictiva hicieron que la ley fuera básicamente inefectiva.

11. Las reformas de 1949 y 1959 a la Regla de Clausura en el Senado

Durante la década de 1950 continuaron los esfuerzos por controlar el *filibuster* en el Senado, un problema que venía desde tiempo atrás.¹⁷⁹ Estos esfuerzos, sin embargo, no tuvieron el éxito esperado.¹⁸⁰

F. Knowland, de California (1953), Homer S. Ferguson, de Michigan (1953-1955), Styles Bridges, de New Hampshire (1955-1961), Bourke B. Hickenlooper, de Iowa (1962-1969), Gordon L. Allott, de Colorado (1969-1973) y John G. Tower, de Texas (1973-1985). En la de los demócratas, a Barkley lo sucedieron en el período aquí considerado: Scott W. Lucas, de Illinois (1949-1951); Ernest W. McFarland, de Arizona (1951-1953); Lyndon B. Johnson, de Texas (1953-1961); Mike Mansfield, de Montana (1961-1977); y Robert C. Byrd, de West Virginia (1977-1989).

175 Federal Regulation of Lobbying Act of 1946; 60 Statutes at Large 812; 2 U. S. C. §§ 261-270.

176 Se cuestionaba, en especial, la sección 307 y los alcances de los términos “principal propósito”.

177 347 U.S. 612 (U.S. 1954).

178 “To summarize, therefore, there are three prerequisites to coverage under § 307: (1) the ‘person’ must have solicited, collected, or received contributions; (2) one of the main purposes of such ‘person,’ or one of the main purposes of such contributions, must have been to influence the passage or defeat of legislation by Congress; (3) the intended method of accomplishing this purpose must have been through direct communication with members of Congress” (347 U.S. en p. 623).

179 Ver Bianchi (2021, pp. 397-399).

180 Para un examen más detallado del *filibuster* puede verse Fisk y Chemerinsky (1997).

Originalmente, la clausura de la sesión, cuando era demorada artificialmente por un *filibuster*, se obtenía con el voto de dos tercios de los senadores presentes, pero con los años esta regla fue perdiendo toda su efectividad, pues no se aplicaba en cuestiones de procedimiento.¹⁸¹ Asimismo, una modificación a la Regla 22 (la Cloture Rule o Regla de Clausura), vigente desde 1949 hasta 1959, hizo más difícil aún obtener el cierre de la sesión. En 1949, el Gobierno de Truman deseaba sancionar un amplio programa de derechos civiles y fue propiciada, entonces, una modificación a dicha Regla, pero el resultado fue peor. La reforma de 1949, votada por republicanos conservadores y demócratas sureños, hizo que la aplicación de la Regla de Clausura fuera más restrictiva, pues para cerrar la sesión ante un *filibuster* ya no se requería el voto de dos tercios de los senadores presentes, sino del total de ellos.¹⁸² De todos modos, La Regla de Clausura podía aplicarse a todo tipo de asuntos, salvo los referidos a la modificación del reglamento del Senado.

Dado que en la práctica esto impedía la modificación de la Regla, el sector liberal del Senado intentó impulsar en los años siguientes la doctrina de que, con la apertura de cada nuevo Congreso, una mayoría de senadores podía modificar las reglas existentes.¹⁸³ Como resultado de estos esfuerzos, recién en enero de 1959, en el comienzo del 86° Congreso (1959-1961), luego de arduos

181 Así lo decidió en 1948 Arthur H. Vandenberg, republicano de Michigan y presidente *pro tempore* del Senado, con ocasión de un *filibuster* que se oponía al tratamiento de un proyecto de ley contraria al *poll tax* (impuesto per cápita). En esa ocasión, Vandenberg reconoció que la Cloture Rule no tenía efecto alguno en el Senado.

182 La regla establece que el voto deben emitirlo “two-thirds of the Senators duly chosen and sworn”, es decir, “debidamente elegidos y que hayan jurado”. En su parte pertinente, la modificación de 1949 decía: “[...] at any time a motion signed by 16 Senators, to bring to a close the debate upon any measure, motion, or other matter pending before the Senate, or the unfinished business, is presented to the Senate, the Presiding Officer shall at once state the motion to the Senate, and 1 hour after the Senate meets on the following calendar day, but one, he shall lay the motion before the Senate and direct that the Secretary call the roll, and, upon the ascertainment that a quorum is present, the Presiding Officer shall, without debate, submit to the Senate by a yea-and-nay vote question: ‘Is it the sense of the Senate that the debate shall be brought to a close?’ And if that question shall be decided in **the affirmative by two-thirds of the Senators duly chosen and sworn**, then said measure, motion, or other matter pending before the Senate, or the unfinished business, shall be the unfinished business to the exclusion of all other business until disposed of” (énfasis agregado).

183 Así fue propuesto por Clinton P. Anderson, senador demócrata de New Mexico, en 1953 y 1957, pero no tuvo éxito. En 1957 esta propuesta fue apoyada por el entonces vicepresidente Richard Nixon, quien emitió una opinión consultiva favorable, señalando que, en su opinión personal, un nuevo Congreso no estaba obligado por las reglas de procedimiento adoptadas en el anterior, pero dejó librada esta decisión al Senado, que no la aprobó. Vale recordar que ese mismo año, Strom Thurmond, senador demócrata de South Carolina, llevó a cabo un *filibuster* de más de 24 horas para impedir la sanción de una ley de derechos civiles.

debates se logró una ligera modificación a la Regla 22, impulsada por Lyndon B. Johnson –por entonces líder de la mayoría demócrata– con oposición de los demócratas sureños, mediante la cual se volvió a aplicar la regla de dos tercios computados sobre la mayoría de los senadores presentes.¹⁸⁴ Desde entonces, hasta la reforma de la Regla 22 en 1975, a la que me referiré luego,¹⁸⁵ no hubo cambio alguno. No obstante, en la década de 1960 pudieron evitarse algunos *filibusters*.¹⁸⁶ El más famoso y dramático de ellos¹⁸⁷ fue el que permitió la sanción de la Civil Rights Act of 1964,¹⁸⁸ que –entre otras reformas– protegió el derecho de voto de las minorías y finalizó con la segregación racial en lugares públicos. Por último, en 1969, a comienzos del 91º Congreso (1969-1971) se llevó a cabo un nuevo esfuerzo por modificar la Regla de Clausura, que no tuvo éxito.¹⁸⁹

12. Margaret Chase Smith

Merece una mención especial en este relato Margaret Chase Smith, republicana de Maine, la primera mujer que fue legisladora en ambas cámaras. Fue elegida representante en 1940 durante el 76º Congreso (1939-1941) y ocupó una banca en el House hasta 1949. Ese año fue elegida senadora y fue reelecta ininterrumpidamente hasta 1973.

Siguiendo lo que ya parecía ser una tradición, Margaret Chase ingresó al House para completar el mandato de su marido, Clyde Smith,¹⁹⁰ fallecido en

184 Esta victoria pírrica fue contrarrestada, en parte, por la reforma a la entonces Regla 32, en la que se dispuso la continuidad de las reglas de un Congreso al siguiente, salvo que se las modificara conforme el procedimiento establecido en las anteriores: “The rules of the Senate shall continue from one Congress to the next unless they are changed as provided in these rules”.

185 Ver apartado 29.3.

186 En 1962, por primera vez desde 1927, pudo aplicarse la Regla de Clausura por un voto de 63-27 contra un *filibuster* liberal contra la Communications Satellite Act of 1962.

187 Luego de 75 días, el debate en el Senado continuaba y era preciso terminarlo. Para aplicar la Regla 22 faltaban tan pocos votos que concurrió al recinto Clair Engle, senador demócrata por California, ya enfermo terminal de cáncer que, sin poder hablar siquiera, hizo tan solo un gesto de aprobación.

188 78 Statutes at Large 241. Public Law 88-352.

189 La estrategia de los senadores liberales en esa oportunidad consistió en que el entonces vicepresidente, Hubert Humphrey, que ya estaba finalizando su mandato, pusiera a votación la modificación de la Regla de Clausura por simple mayoría. La estrategia consistía, así, en eliminar indirectamente, por una simple mayoría, la regla de dos tercios. Inicialmente, la moción fue aprobada por simple mayoría (51-47) y Humphrey emitió la resolución, pero esta fue apelada al pleno del Senado, donde la resolución fue revocada por 53-45.

190 Otras legisladoras, como Hattie Caraway, demócrata de Arkansas, elegida en 1932, también ingresaron al Senado por esa misma vía, sin perjuicio de que luego llevaran a cabo una distinguida carrera política.

1940.¹⁹¹ Haber ingresado como la sucesora de su marido no le impidió, sin embargo, que durante los 33 años que fue legisladora se ganara un gran respeto y consideración en un mundo político por entonces dominado por los hombres, algo que cambiaría paulatinamente.¹⁹² De hecho, en las elecciones presidenciales de 1964, llegó a ser precandidata en la Convención Republicana, nominación que finalmente obtuvo Barry Goldwater, senador por Arizona, acompañado en la fórmula por Nelson Rockefeller.¹⁹³ Fue, asimismo, la primera y hasta ahora única mujer que presidió la Senate Republican Conference (1967-1972), la organización que nuclea a los senadores republicanos.¹⁹⁴ En la elección de 1972 perdió la senaduría contra su oponente demócrata William Hathaway y se retiró de la vida política activa, sin perjuicio de continuar llevando a cabo actividades públicas.

Como republicana moderada fue una de las primeras en oponerse a los métodos investigativos de las actividades antinorteamericanas del senador McCarthy,¹⁹⁵ pero, al mismo tiempo, no dudó en sostener, siendo Kennedy presidente, que Estados Unidos debía usar su poder nuclear contra la Unión Soviética.¹⁹⁶ En 1973 pasó a formar parte del National Women's Hall of Fame y, en 1986, el presidente George H. Bush le otorgó la Medalla Presidencial de la Libertad. Falleció en 1995 a los 97 años.

13. La investigación de actividades antinorteamericanas

Hacia fines de la década de 1940, ya en plena Guerra Fría, Estados Unidos se vio envuelto en un furor anticomunista alimentado por la creciente amenaza hacia el mundo occidental que planteaba el llamado “bloque soviético”, erigido ya como

191 A tal efecto, se llevó a cabo una elección especial en junio de 1940, que Chase ganó sin que se hubiera presentado un oponente por el Partido Demócrata.

192 Una prueba de ello fue que, en las elecciones de 1960, las dos candidatas de Maine por la senaduría eran mujeres. Por los republicanos, la *incumbent* (la que ocupaba la banca) era Margarte Chase Smith y su retadora, por los demócratas, era Lucía Cormier. La campaña electoral, muy activa, fue televisada el 6 de noviembre, un hecho por entonces novedoso. La elección finalmente la ganó Chase Smith por el 62% de los votos. Ver: https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/generic/People_SmithvCormier.htm.

193 Esa elección finalmente la ganó -por avalancha- la fórmula Lyndon B. Johnson-Hubert Humphrey.

194 Ver: <https://www.republican.senate.gov/public/>.

195 Ver su “Declaración de Conciencia”, citada en la nota al pie 236.

196 Irritado por esta declaración, Nikita Khrushchev dijo que Chase Smith era “el diablo disfrazado de mujer”. Ver: <https://www.britannica.com/biography/Margaret-Chase-Smith>.

un nuevo poder mundial fuertemente centralizado en Moscú.¹⁹⁷ Respondiendo a esta razonable preocupación, en ambas cámaras del Congreso se formaron comisiones investigadoras de las llamadas “actividades antinorteamericanas”, es decir, de las actividades comunistas desarrolladas en los Estados Unidos.

No obstante haberse inspirado inicialmente en un fin justificado, estas comisiones –en particular la del Senado– terminaron cayendo en el desprestigio debido al fanatismo de quienes las condujeron. Si bien la más conocida de ellas, por sus excesos, es la que condujo en el Senado Joseph McCarthy, en el House se formó, en 1945, la llamada House Un-American Activities Committee (HUAC),¹⁹⁸ que luego, en 1969, se reconvirtió en la House Internal Security Committee y fue disuelta más tarde, en enero de 1975. Veamos brevemente el desarrollo de estas actividades de investigación en cada cámara.

13.1. En el House

La investigación de actividades antinorteamericanas en el House había comenzado entre ambas guerras con el Fish Committee,¹⁹⁹ cuya tarea fue continuada luego por el McCormack-Dickstein Committee²⁰⁰ y el Dies Committee.²⁰¹ Estas comisiones especiales (no permanentes) dieron lugar, en 1945, durante el 79º Congreso (1945-1947), a la creación de la HUAC como órgano permanente

197 Uno de los primeros estudiosos del bloque soviético fue Zbigniew Brzezinski, quien fuera luego consejero de Seguridad Nacional (1977-1981) en el Gobierno de Jimmy Carter. Ver Brzezinski (1960).

198 Su nombre oficial era House Committee on Un-American Activities (HCUA).

199 Esta comisión debe su nombre a Hamilton Stuyvesant Fish, representante republicano de New York (1920-1945), miembro de una de las familias más antiguas de los Estados Unidos y ferviente anticomunista. Sus actividades se desarrollaron intensamente en la década de 1930. Uno de sus investigados fue William Z. Foster, un conocido líder sindical miembro del Socialist Party of America que luego, en 1945, fue elegido secretario general del Communist Party USA.

200 Presidida por John W. McCormack, demócrata de Massachusetts, luego *Speaker* del House (1962-1971), y por Samuel Dickstein, demócrata de New York, esta comisión especial actuó entre 1934 y 1937 investigando en particular las actividades de propaganda nazi.

201 Esta comisión especial, presidida por Martin Dies Jr., demócrata de Texas, desarrolló sus actividades entre 1938 y 1944. Estaba dedicada a la investigación de actividades comunistas y nazis. Uno de sus objetivos era el Federal Theatre Project, un programa de radio creado durante la Gran Depresión para dar empleo a los artistas. La escasa cultura de alguno de los integrantes de la comisión quedó de manifiesto cuando, en el curso de un interrogatorio, Joe Starnes, demócrata de Alabama, le preguntó a Hallie Flanagan, la directora del programa, si consideraba que Christopher Marlowe, un célebre escritor inglés del siglo XVI, rival de Shakespeare, había sido miembro del Partido Comunista. También fueron investigados algunos propagandistas nazis como Oscar C. Pfau, un activista de Chicago, y George Van Horn Moseley, un general retirado que había expuesto públicamente sus ideas antisemitas.

del House.²⁰² Estaba integrada por nueve miembros y su primer presidente fue Edward J. Hart, demócrata de New Jersey.²⁰³ Sus actividades se intensificaron a partir de 1947, cuando comenzaron a crecer las tensiones entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, con la intención de averiguar si esta había logrado infiltrar espías en el Gobierno federal y activistas en otras áreas, tales como educación e industria.

A medida que avanzaban las investigaciones, los procedimientos de la HUAC se tornaron cada vez más inquisitivos y arbitrarios. Cualquiera que resultara meramente sospechoso de ser comunista era citado a declarar. Durante el interrogatorio se le preguntaba al declarante sobre su ideología política y su eventual participación en actividades favorables al comunismo y se le requería, además, que diera el nombre de otros colaboradores, que también eran citados. La negativa a declarar era considerada como desacato y podía acarrear condenas penales. Asimismo, invocar el derecho a permanecer en silencio, amparado por la Enmienda V, constituía una presunción de culpabilidad que tenía, además, consecuencias laborales negativas, pues podía ocasionar la pérdida del trabajo o la imposibilidad de obtener un empleo. Todo ello levantó una fuerte ola de críticas a la Comisión, alegándose que había montado una auténtica cacería de brujas.

Si bien las investigaciones de la HUAC abarcaron un amplio sector de actividades, entre sus principales objetivos figuró la industria cinematográfica. Actores como Charles Chaplin y Orson Welles y compositores musicales y cantantes como Alan Lomax, Paul Robeson y Edgard (Yip) Harburg se vieron obligados a exiliarse o trabajar bajo seudónimos para evitar la persecución. Se hizo célebre también una lista de diez productores, directores y escritores de guiones teatrales y cinematográficos (los Hollywood Top Ten), que fueron objeto de investigación y condenados por desacato al negarse a declarar. Adicionalmente, ingresaron en las “listas negras” de Hollywood, siéndoles muy difícil conseguir trabajo luego.²⁰⁴

Uno de los casos más sonados de la HUAC fue la investigación llevada a

202 El promotor de esta propuesta fue John Elliott Rankin, demócrata de Mississippi. Ver: <https://history.house.gov/Historical-Highlights/1901-1950/The-permanent-standing-House-Committee-on-Un-American-Activities/>.

203 El equipo de investigadores estaba integrado por Robert E. Stripling, Louis J. Russell, Alvin Williams Stokes, Courtney E. Owens y Donald T. Appell.

204 Este grupo estaba integrado por Alvah Bessie, Herbert Biberman, Lester Cole, Edward Dmytryk, Ring Lardner Jr., John Howard Larson, Albert Maltz, Samuel Ornitz, Adrian Scott y James Dalton Trumbo.

cabo en 1948 contra Alger Hiss.²⁰⁵ El caso –ejemplo muy típico de cómo se iba formando la cadena de declaraciones y acusaciones– se originó cuando la comisión citó a declarar a Elizabeth Bentley, afiliada al Communist Party USA. Bentley citó en su declaración como colaborador de la Unión Soviética a Harry Dexter White, un conocido y –hasta ese momento– respetado funcionario del Departamento del Tesoro,²⁰⁶ y mencionó también que Whittaker Chambers, periodista y por entonces colaborador de la revista *Time*, podía aportar datos.²⁰⁷ Citado a declarar, Chambers denunció, a su vez, a Alger Hiss, un alto funcionario del Departamento de Estado.²⁰⁸ En el curso de las audiencias, se produjo entre Chambers y Hiss una severa controversia²⁰⁹ y los testimonios de este último, vagos y pocos precisos, dieron lugar finalmente a una condena de cinco años por perjurio. No fue condenado por espionaje, pues la acción estaba prescripta.²¹⁰

En los años posteriores, la HUAC fue declinando y, dos décadas después, en 1969, cuando su poder había disminuido sensiblemente, fue transformada en el House Internal Security Committee, cuyo presidente fue Richard Howard Ichord Jr., demócrata de Missouri. Sus actividades cesaron en 1975.

205 Muy activo en este caso fue Richard M. Nixon, futuro presidente de los Estados Unidos, quien era por entonces un joven representante republicano de California que había ingresado al House en 1947.

206 White, un socialista confeso, fue uno de los artífices de la Conferencia de Bretton Woods (New Hampshire) de 1944, donde rivalizó con John Maynard Keynes. En ella se sentaron las bases monetarias que siguieron a la Segunda Guerra y tuvo origen el Fondo Monetario Internacional. Poco después de ser citado por la HUAC, White murió de un ataque cardíaco.

207 Chambers había sido miembro del Partido Comunista, pero, según alegaba, había desertado y colaboraba por ese entonces con los Estados Unidos. En su testimonio ante la HUAC reveló las actividades del llamado Ware Group, una agrupación comunista fundada por Harold Ware a la cual él mismo había pertenecido. Más tarde, en 1952, Chambers publicó una suerte de autobiografía titulada *Witness*, que alcanzó gran celebridad y en la que advertía sobre los peligros del comunismo; en 1984, Ronald Reagan lo condecoró, *post mortem*, con la Medalla Presidencial de la Libertad (Presidential Medal of Freedom).

208 Entre otras actividades en el Departamento de Estado, Hiss había sido secretario ejecutivo de la Conferencia de Dumbarton Oaks (Georgetown, Washington, D.C.), celebrada en 1944, en la cual se establecieron las bases de la Naciones Unidas.

209 Uno de los episodios más coloridos de la investigación tuvo lugar cuando Chambers indicó que ciertos documentos microfilmados, que Hiss le había dado, se hallaban en su granja, ocultos dentro de una calabaza ahuecada. Como era inevitable, inmediatamente se los llamó los Pumpkin Papers. Se comprobó luego que muchos de ellos carecían de real importancia, pero algunos referidos a instalaciones de la Marina fueron especialmente considerados por la Comisión.

210 Ver Weinstein (1997).

13.2. En el Senado

En paralelo a las actividades de la HUAC, también se llevaron a cabo en el Senado investigaciones de actividades antinorteamericanas. Ya con posterioridad a la Primera Guerra Mundial, en el Senado había existido el llamado Overman Committee, creado 1918²¹¹ y presidido por Lee Slater Overman, senador demócrata de North Carolina,²¹² cuya misión era investigar las actividades germanas y bolcheviques en los Estados Unidos luego de concluida la Primera Guerra Mundial,²¹³ pero en la primera mitad de la década de 1950 estas investigaciones tuvieron una extraordinaria virulencia.

La figura central de estas investigaciones, expandidas a lo largo de cuatro años (1950-1954), fue Joseph Raymond McCarthy, senador republicano de Wisconsin. Había ingresado al Senado en 1947,²¹⁴ luego de una no muy distinguida carrera judicial en su estado.²¹⁵ Tampoco se había destacado por nada en especial en sus primeros tres años como senador,²¹⁶ pero el 12 de febrero de 1950, en ocasión de la celebración del nacimiento de Lincoln, logró hacerse notar con un discurso provocativo e inflamatorio pronunciado en el Club de Mujeres Republicanas de Wheeling, West Virginia. Sin dar nombres, dijo allí que estaba en posesión de una lista de más de dos centenares de infiltrados comunistas en el Departamento de Estado y otras dependencias federales,²¹⁷ y advirtió que la batalla total del ateísmo comunista contra la Cristiandad ya

211 Resolución No. 307, del 19 de septiembre de 1918.

212 El Overman Committee era, en realidad, una subcomisión de la Comisión de Asuntos Judiciales (Judiciary Committee) del House.

213 En su informe final, publicado en junio de 1919, quedó acuñada la denominación *Un-American Activities*.

214 Esa era una banca que había sido ocupada tradicionalmente por los La Follette (padre e hijo), pero Robert La Follette (hijo), que estaba sentado allí desde 1925, había invertido buena parte de sus energías en la sanción de la Ley de Reorganización Legislativa de 1946 y descuidó la elección primaria del Partido Republicano de ese año. Su oponente del Partido Demócrata, Howard J. McMurray, fue luego vencido por McCarthy por un amplio margen (61,2% contra 37,3%).

215 Como juez había sido criticado por el escaso interés y la superficialidad con la que resolvía los casos.

216 Sus biógrafos dicen que se había hecho notar más bien por su escaso apego a las reglas y costumbres del Senado. Una biografía muy crítica de McCarthy y de su especial antisemitismo puede verse en Tye (2020). En cambio, en otras biografías se ha sostenido que, sin perjuicio de lo criticable de sus métodos, sus sospechas y acusaciones sobre el peligro del comunismo tenían una base cierta. Ver Herman (1999).

217 Dijo: "While I cannot take the time to name all the men in the State Department who have been named as members of the Communist Party and members of a spy ring, I have here in my hand a list of 205". Ver <https://www.senate.gov/about/powers-procedures/investigations/mccarthy-hearings/communists-in-government-service.htm>.

estaba planteada.²¹⁸ Si bien McCarthy siempre fue muy impreciso y errático en la cantidad de presuntos espías comunistas que alegaba haber detectado en el Gobierno,²¹⁹ lo cierto es que el clima político de entonces,²²⁰ con la Guerra Fría en calentamiento creciente, acordó el contexto adecuado para que su denuncia adquiriera resonancia nacional.²²¹

Poco después de su discurso en Wheeling, el 20 de febrero McCarthy habló durante 5 horas en el Senado señalando que existían 81 infiltrados comunistas en el Departamento de Estado. Tampoco quiso dar los nombres en esta ocasión, pero el dato provenía, muy probablemente, de una investigación que había efectuado algunos años antes Robert E. Lee, un exagente del FBI, para el House Committee on Appropriations.²²² Fue creado entonces el Subcom-

218 “Today we are engaged in a final, all-out battle between communistic atheism and Christianity. The modern champions of communism have selected this as the time. And, ladies and gentlemen, the chips are down—they are truly down”. Ídem anterior.

219 Pocos días después, en Salt Lake City, dijo que eran 57 y, como veremos enseguida, el 20 de febrero de ese mismo año, en el Senado, sostuvo que eran 81.

220 Luego de la Primera Guerra Mundial nació la llamada Red Scare (el Temor Rojo), desatada por el avance del comunismo. Recordemos que en 1917 y 1918 fueron sancionadas respectivamente la Espionage Act (40 Stat. 217) y la Sedition Act (40 Stat. 553), empleadas para combatir la prédica socialista antibélica, leyes estas cuya constitucionalidad fue admitida por la Corte en varios casos, entre ellos, *Schenk v. United States*, 249 U.S. 47 (1919). Al cabo de la Segunda Guerra, estalló la segunda Red Scare, que se materializó legislativamente en la Executive Order 9835, conocida como la Loyalty Order, dictada por el presidente Truman en 1947, por medio de la cual se ordenó la investigación de todos los empleados públicos federales para averiguar si tenían alguna filiación comunista. Ya estaba vigente por entonces la llamada Alien Registration Act o Smith Act (54 Stat. 671; 18 USC 2385), sancionada en 1940, por medio de la cual se tipificaba como delito cualquier acción tendiente a derrocar el Gobierno nacional o de cualquiera de los estados, y posteriormente fueron sancionadas otras leyes, como la Internal Security Act de 1950 y la Communist Control Act de 1954. Asimismo, determinadas leyes tenían previsiones específicas sobre la cuestión. Así, por ejemplo, la Ley Taft-Hartley de relaciones laborales, antes mencionada, disponía en la sección 9(h) que solamente gozarían de su protección aquellas organizaciones sindicales cuyos directivos presentaran ante el Consejo de Relaciones Laborales una declaración de que no pertenecían al Partido Comunista. Esta disposición fue declarada constitucional en *American Communist Association v. Douds*, 339 U.S. 382 (1950), con voto de Vinson y la disidencia de Black. Veamos entonces cuáles fueron las reacciones jurisprudenciales ante la aplicación de estas leyes y demás actividades antisubversivas de este período.

221 Recordemos que, por aquel entonces, ya habían sido detectadas las actividades de espionaje de Julius y Ethel Rosenberg, acusados de pasar información a la Unión Soviética, quienes finalmente fueron condenados y ejecutados en 1953, un caso que tuvo amplia resonancia y fue luego criticado por todos los sectores de la izquierda internacional. En la Argentina, el poeta santafesino José Pedroni (1960) le dedicó unos versos a Ethel, que recitaba el folclorista salteño José Cafrune. Entre las obras más recientes que intentan rescatar la memoria de los Rosenberg, en particular la de Ethel, puede verse: Sebba (2021).

222 Es la comisión que se encarga de asignar los fondos para atender los gastos del Gobierno federal.

mittee on the Investigation of Loyalty of State Department Employees,²²³ que condujo una investigación muy partisana entre marzo y julio de 1950,²²⁴ cuyas conclusiones –redactadas por la mayoría demócrata– desestimaron las denuncias de McCarthy.²²⁵

Sin darse por vencido, este continuó con su campaña anticomunista, apoyado por la familia Kennedy²²⁶ y algunos grupos católicos, chocando frecuentemente con el presidente Truman y con su secretario de Defensa, el general George C. Marshall, uno de los principales jefes militares de la Segunda Guerra.²²⁷ También se enfrentó con el presidente Eisenhower, quien apoyaba sus ideas, pero desaprobaba sus métodos.²²⁸ En las elecciones de 1952, McCarthy renovó su banca para el 83º Congreso (1953-1955) y logró ser designado presidente del Committee on Government Operations²²⁹ dentro del cual operaba el Permanent Subcommittee on Investigations, creado en 1941.²³⁰ Desde allí, el llamado “Macartismo” (*McCarthyism*)²³¹ desató su virulenta y caótica campaña anticomunista, que, en poco tiempo, lo condujo al desprestigio público y terminó favoreciendo a sus adversarios políticos.²³²

223 Más conocido como el Tydings Committee, debido a que lo presidía Millard E. Tydings, senador demócrata de Maryland.

224 En el curso de la investigación McCarthy acusó a varias personas, algunas de ellas muy conocidas, tales como Dorothy Kenyon, abogada y jueza feminista; Esther Brunauer, una activista de la American Association of University Women; Gustavo Durán Martínez, un compositor de música español; Owen Lattimore, un estudioso de las culturas orientales; Harlow Shapley, un activista del New Deal que presidía el Harvard College Observatory; Frederick L. Schuman, profesor de historia en el Williams College; John S. Service, miembro del cuerpo diplomático que había estado destinado en China antes de la Segunda Guerra; y Philip Jessup, un especialista en derecho internacional que luego fue juez de la Corte Internacional de Justicia (1960-1969), simplemente porque no compartían su ideología política.

225 Estas conclusiones fueron fuertemente criticadas por los republicanos, incluso por Margaret Chase Smith, sosteniendo que la investigación había sido conducida con parcialidad política. Aun así, como veremos luego en nota 244, Chase Smith fue muy crítica de McCarthy en su “Declaration of Conscience” de junio de 1950.

226 En particular por Joseph Kennedy, por entonces el jefe del clan, un ferviente anticomunista.

227 Marshall obtuvo, en 1953, el Premio Nobel de la Paz.

228 Así lo hizo saber tempranamente en un discurso pronunciado en Green Bay, Wisconsin –el estado de McCarthy– durante la campaña presidencial de 1952.

229 Es el actual Committee on Homeland Security and Governmental Affairs.

230 Era el Truman Committee, al que ya hice referencia en el apartado 4.5.

231 Por aquel entonces ya se había hecho popular esta denominación, acuñada en 1950 por *The Washington Post*, como sinónimo tanto de la lucha anticomunista como de la demagogia.

232 El principal asesor legal de la comisión fue Roy Marcus Cohn. También fue asesor legal Robert Kennedy, pero renunció al poco tiempo en desacuerdo con los métodos empleados por McCarthy.

Uno de sus principales blancos fue Voice of America, una cadena de radio y televisión fundada en 1942, que, por entonces, estaba bajo la administración de la United States Information Agency, dentro del Departamento de Estado. Muchos de sus miembros fueron citados e interrogados impiadosamente en audiencias que eran televisadas. Pero el punto de inflexión y comienzo de la caída de McCarthy tuvo lugar cuando, en 1953, inició una investigación contra el Army Signal Corps, el órgano de comunicaciones e información del Ejército.²³³ Luego de 36 días de audiencias televisadas, en junio de 1954, Joseph N. Welch, un abogado de Boston contratado por el Ejército para el caso, exasperado porque McCarthy había acusado de comunista a uno de sus colaboradores,²³⁴ le preguntó si tenía o le quedaba algo de decencia.²³⁵

Este episodio –uno más entre otros– hizo que el Senado tomara conciencia de que McCarthy estaba convirtiéndose en un problema para todos.²³⁶ Se

233 McCarthy no solo investigaba a quienes presumía comunistas, sino a quienes sospechaba que eran homosexuales, pues en su opinión ello los exponía a ser extorsionados por los comunistas con la amenaza de poner al descubierto su condición.

234 Se trataba de Frederick George Fisher Jr., afiliado a la National Lawyers Guild, una asociación de abogados de tendencia progresista.

235 “Senator. You’ve done enough. Have you no sense of decency, sir? At long last, have you left no sense of decency?”. Ver: <https://www.senate.gov/about/powers-procedures/investigations/mccarthy-hearings/have-you-no-sense-of-decency.htm>.

236 Esta tardía reacción había sido anticipada por la senadora Margaret Chase Smith en su famosa “Declaración de Conciencia”, un discurso breve, de tan solo 15 minutos, pronunciado en junio de 1950, en el que ya ponía de manifiesto el peligro que McCarthy representaba para el Senado y para las instituciones en general. Si bien la Declaración reconocía que los demócratas habían sido completamente inefectivos en el control de la filtración de información a la Unión Soviética, advertía, asimismo, que los métodos de McCarthy no eran los adecuados para efectuar ese control. Empezó diciendo que: “The United States Senate has long enjoyed worldwide respect as the greatest deliberative body in the world. But recently that deliberative character has too often been debased to the level of a forum of hate and character assassination sheltered by the shield of congressional immunity”. Dijo luego: “The Democratic administration has completely confused the American people by its daily contradictory grave warnings and optimistic assurances, which show the people that our Democratic administration has no idea of where it is going. The Democratic administration has greatly lost the confidence of the American people by its complacency to the threat of communism here at home and the leak of vital secrets to Russia through key officials of the Democratic administration. There are enough proved cases to make this point without diluting our criticism with unproved charges.” Pero, al mismo tiempo, reconoció que “Yet to displace it with a Republican regime embracing a philosophy that lacks political integrity or intellectual honesty would prove equally disastrous to the nation. The nation surely needs a Republican victory. But I do not want to see the Republican party ride to political victory on the Four Horsemen of Calumny-Fear, Ignorance, Bigotry, and Smear”. Junto con Chase firmaron esta declaración otros seis senadores republicanos moderados: Wayne Morse, de Oregon; George Aiken, de Vermont; Edward Thye, de Minnesota; Irving Ives, de New York; Charles Tobey, de New Hampshire; y Robert C. Hendrickson, de New Jersey. Ver: <https://www.senate.gov/artandhistory/history/resources/pdf/SmithDeclaration.pdf>.

formó entonces una comisión presidida por el senador republicano Arthur V. Watkins, de Utah, con el objeto de analizar si era necesario censurarlo. Finalmente, en diciembre de 1954, por una mayoría de 67 contra 22,²³⁷ el Senado votó por la censura. Esto marcó la declinación y caída final de McCarthy. Renunció a la comisión en enero de 1955 y si bien permaneció en la banca hasta su temprana muerte, en mayo de 1957,²³⁸ en sus últimos años fue una figura aislada y absolutamente decadente.²³⁹

14. La recesión de 1958 y sus efectos en el Congreso

En el verano (boreal) de 1957, Estados Unidos comenzó a sufrir una recesión económica que se extendió por aproximadamente ocho meses: desde agosto de 1957 hasta febrero de 1958.²⁴⁰ Como en todo fenómeno de este tipo, las causas que lo producen son múltiples, pero se dice que la gripe asiática de 1957 tuvo una severa influencia, pues produjo la muerte de 80 mil personas solamente en los Estados Unidos, disminuyendo fuertemente la mano de obra y la adquisición de bienes y servicios.²⁴¹ Como resultado de ello, la economía se desaceleró y la “Recesión Eisenhower”,²⁴² como se la llamó en su momento,²⁴³ produjo un severo impacto en la administración republicana de entonces.

Todo ello se reflejó en las elecciones de 1958 para la renovación de legisladores, que ocasionó una gran pérdida de bancas en ambas cámaras para los

Si bien McCarthy nunca fue mencionado con nombre y apellido en la Declaración, era evidente que lo dicho estaba dirigido a sus investigaciones. Dentro de su estilo tan poco apegado a las reglas de buena conducta, McCarthy dijo que la Declaración había sido firmada por “Blancanieves y los 6 enanitos” y removió a Chase Smith de la Comisión investigadora, reemplazándola por Richard Nixon. Ver: https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/generic/Speeches_Smith_Declaration.htm.

237 Los demócratas votaron unánimemente por la censura, mientras que entre los republicanos hubo divisiones. El único senador ausente fue John F. Kennedy, que estaba internado por una cirugía de espalda. Kennedy nunca reveló cómo habría votado.

238 Tenía por entonces 48 años.

239 Había sido un gran bebedor toda su vida y la crisis aumentó su condición. Si bien el diagnóstico oficial de su muerte fue hepatitis, se dice que la causa real fue una cirrosis hepática.

240 Fue la tercera recesión económica producida después de la Segunda Guerra. La anterior había tenido lugar 36 meses antes, en 1953, a raíz de los gastos ocasionados por la guerra de Corea.

241 Originada en Hong Kong, se expandió por la India, luego por Europa y finalmente afectó a los Estados Unidos. Se dice que en total habrían muerto 1 millón de personas. Ver: <https://www.history.com/news/useconomic-recessions-timeline>.

242 Ver: <https://recession.tips/eisenhower-recession-1957-1958/>.

243 Eisenhower estaba por entonces en los comienzos de su segundo mandato (1957-1961).

republicanos y permitió, paralelamente, el ingreso de una nueva generación de senadores y representantes demócratas, de tendencia liberal, conocida como la “Clase 58”, que produjo un cambio en la antigua guardia legislativa.

En el Senado las pérdidas republicanas fueron cuantiosas. En el 85° Congreso (1957-1959) los demócratas tenían mayoría, pero esta era bastante ajustada en tanto las bancas estaban distribuidas 49 a 47. La elección de 1958 –para el 86° Congreso (1959-1961)– ahondó profundamente esta diferencia, produciendo un sensible desequilibrio entre los dos partidos. La mayoría demócrata creció a 64 senadores y la minoría republicana descendió a 34.²⁴⁴ Todo ello permitió que ingresaran nuevos senadores demócratas, que llegaron a ser muy influyentes, tales como Robert C. Byrd, de West Virginia,²⁴⁵ Edmund S. Muskie, de Maine,²⁴⁶ Eugene McCarthy, de Minnesota²⁴⁷ y Philip A. Hart de Michigan.²⁴⁸

No menos importante fue la derrota de los republicanos en el House, donde perdieron 48 bancas. Los demócratas, que en el 85° Congreso tenían una mayoría de 234-201, pasaron a tener en el 86° Congreso una mayoría de 283-153, la más grande desde 1936. Como resultado de ello, Joseph W. Martin Jr., de

244 Los republicanos perdieron 13 bancas, que fueron ganadas por los demócratas, quienes obtuvieron además las dos nuevas provenientes de Alaska, que se convirtió en estado en enero de 1959. Sus primeros senadores fueron Edward L. Bartlett y Ernest H. Gruening.

245 Nacido en North Carolina como Cornelius Calvin Sale, en un hogar de muy bajos recursos económicos, fue adoptado y criado en West Virginia por el matrimonio de Vlurma y Titus Byrd, que le dieron el nombre de Robert Carlyle Byrd. En su juventud fue miembro del Ku Klux Klan e ingresó como representante en el House en 1953. En 1958 fue electo senador y permaneció en su banca hasta su muerte, en 2010, teniendo el récord hasta ahora de permanencia en el cargo. A lo largo de su extensa carrera fue *whip* (1971-1977), líder de la mayoría (1977-1980, 1987-1988), líder de la minoría (1981-1986) y presidente *pro tempore* del Senado (1989-1995, 2001-2003, 2007-2010). Ver: <https://www.britannica.com/biography/Robert-C-Byrd>. Es autor, además, de una clásica historia del Senado en 4 volúmenes (Byrd, 1988).

246 Típico representante del “moderno liberalismo”, había sido gobernador de Maine (1955-1959); senador desde 1959 hasta 1980; precandidato a vicepresidente en 1968, compitiendo con Hubert Humphrey; y, en la presidencia de Jimmy Carter, secretario de Estado (1980-1981).

247 Había sido representante en el House (1949-1959) y fue luego senador (1959-1971). En la elección presidencial de 1968 fue candidato a presidente en las primarias con una propuesta claramente en contra de la guerra de Vietnam, ya por entonces muy impopular. Fue una elección tumultuosa en la interna demócrata en la cual resultó finalmente electo Hubert Humphrey, luego de que Lyndon B. Johnson se retirara de la contienda y fuera asesinado Robert Kennedy.

248 Llamado “Conscience of the Senate”, fue senador entre 1959 y 1976, año en que murió de cáncer a los 64 años. Entre sus iniciativas legislativas figura la Immigration and Nationality Act of 1965 (Hart-Celler Act), que introdujo importantes modificaciones a la política migratoria hacia los Estados Unidos, permitiendo el ingreso de personas que hasta entonces lo tenían prohibido. El edificio de oficinas del Senado inaugurado en 1982 lleva su nombre (Philip A. Hart Senate Office Building).

Massachusetts, líder de la minoría republicana, fue reemplazado por Charles A. Halleck, de Indiana.

15. Dos casos de corrupción muy conocidos

15.1. En el House. El caso *Powell*

Adam Clayton Powell, pastor bautista parcialmente afroamericano, fue elegido como representante demócrata de New York para el 79° Congreso (1945-1947),²⁴⁹ con una plataforma política fundada en el respeto a los derechos civiles;²⁵⁰ renovó su banca sucesivamente durante más de un cuarto de siglo, hasta el 91° Congreso (1969-1971). En 1961, durante el 87° Congreso y luego de 16 años en el House, en los cuales había confrontado varias veces con motivo de su ideario político,²⁵¹ fue designado presidente de la Comisión de Educación y Trabajo (Committee on Education and Labor), desde donde llevó adelante una vigorosa labor en apoyo a la política de los presidentes Kennedy y Johnson en favor de la igualdad racial.

Hacia mediados de la década de 1960, su carrera legislativa entró en turbulencia cuando los muchos enemigos que había acumulado instaron al caucus demócrata en el House para que se investigara su alegada mala conducta como presidente de la citada Comisión y del uso inapropiado de los fondos.²⁵² Por ese entonces, su popularidad había decrecido, además, como consecuencia de negarse a pagar una condena por difamación.²⁵³ En enero de 1967 fue removido de la presidencia de la Comisión y se formó una comisión investigadora de su conducta,²⁵⁴ a la que Powell prácticamente ignoró.²⁵⁵ En un dictamen

249 Fue el primer legislador afroamericano de New York. En ese momento había solamente otro legislador afroamericano en el House, William L. Dawson, de Illinois.

250 Encarnó la típica figura del *political maverick*, es decir, del político rebelde, disidente o descontento.

251 Fueron célebres sus disputas con John E. Rankin, demócrata de Mississippi y uno de los más notorios segregacionistas en el House.

252 Se lo acusaba de no asistir a las reuniones y de haber pagado, con fondos del House, salarios a su tercera exesposa, Yvette Flores Diago, que vivía en Puerto Rico y no trabajaba en el Congreso.

253 Ya con anterioridad, hacia fines de la década de 1950, había sido llevado a juicio acusado de evasión impositiva, pero el jurado no logró la mayoría suficiente para condenarlo.

254 Estaba presidida por Emanuel Celler, demócrata de New York, e integrada además por James C. Corman, demócrata de California; Claude Pepper, demócrata de Florida; John Conyers, demócrata de Florida; Andrew Jacobs Jr., demócrata de Indiana; Arch A. Moore Jr., republicano de West Virginia; Charles M. Teague, republicano de California; Clark MacGregor, republicano de Minnesota; y Vernon W. Thomson, republicano de Wisconsin.

255 Su defensa sostuvo que no tenía competencia para investigarlo y Powell estuvo ausente en dos de las

dividido,²⁵⁶ la mayoría de la comisión, que había advertido varias irregularidades en el manejo de fondos,²⁵⁷ propuso aplicarle una multa de 40 mil dólares, pero el pleno del House fue más lejoso y, por mayoría de 307 a 116, se decidió excluirlo de la cámara durante el 90° Congreso (1967-1969). Powell impugnó judicialmente esta decisión y, al mismo tiempo, con el voto de los residentes de Harlem, ganó por avalancha la elección convocada para reemplazarlo,²⁵⁸ pero decidió no ocupar la banca.

En el terreno judicial, Powell obtuvo una victoria en un fallo de la Corte Suprema que se hizo famoso por su impacto en la doctrina de las cuestiones políticas.²⁵⁹ Powell sostenía que la resolución que lo había excluido²⁶⁰ era violatoria del Artículo I, sección 5, cláusula 1 de la Constitución, que solo le permite al House juzgar las condiciones formales para ser miembro.²⁶¹ Los demandados,²⁶² por su lado, sostenían que el planteo involucraba una cuestión política.²⁶³ Por una mayoría de 7-1, con voto del *Chief Justice* Earl Warren, la Corte hizo lugar a la demanda y sostuvo que el House, bajo la cláusula constitucional arriba citada, solo tiene competencia para excluir a un representante en caso de que este no reúna las condiciones formales exigidas por la Constitución.²⁶⁴

tres audiencias que se celebraron.

256 John Conyers, el único afroamericano en la comisión, votó por imponerle solamente una severa censura.

257 Se comprobó que usaba fondos de la comisión para asuntos personales, entre ellos, el pago de *tickets* aéreos para él y su familia y los gastos de su casa en Bahamas.

258 Obtuvo el 68% de los votos.

259 *Powell v. McCormack*, 395 U.S. 486 (1969).

260 House Resolution No. 278.

261 “Each House shall be the Judge of the Elections, Returns and Qualifications of its own Members [...]”.

262 Encabezaba la lista de demandados John W. McCormack, el *Speaker*.

263 Con posterioridad, también había sido planteado por los demandados que el caso había devenido abstracto, pues el 90° Congreso ya había concluido, pero la Corte sostuvo que estaba pendiente el pago de salarios adeudados a Powell. Esta cuestión fue analizada en el punto II de la sentencia.

264 “[...] Congress has an interest in preserving its institutional integrity, but in most cases that interest can be sufficiently safeguarded by the exercise of its power to punish its members for disorderly behavior and, in extreme cases, to expel a member with the concurrence of two-thirds. In short, both the intention of the Framers, to the extent it can be determined, and an examination of the basic principles of our democratic system persuade us that the Constitution does not vest in the Congress a discretionary power to deny membership by a majority vote. For these reasons, we have concluded that Art. I, § 5, is at most a ‘textually demonstrable commitment’ to Congress to judge only the qualifications expressly set forth in the Constitution. Therefore, the ‘textual commitment’ formulation of the political question doctrine does not bar federal courts from adjudicating petitioners’ claims [...] in judging the qualifications of its members Congress is limited to the standing qualifications prescribed in the Constitution. Respondents concede that Powell met these. Thus,

Pese a esta victoria judicial, la figura política de Powell ya estaba en declive. Fue reelegido para el 91º Congreso (1969-1971), pero en la elección primaria de 1970, para la renovación de representantes en el 92º Congreso (1971-1973), fue vencido por Charles B. Rangel, también afroamericano, quien a lo largo de una muy extensa carrera legislativa llegó a ser una figura muy destacada en el House.²⁶⁵

15.2. En el Senado. El caso *Baker*

Más importante que el de Powell fue el caso protagonizado en el Senado, a comienzos de la década de 1960, por Robert Gene (Bobby) Baker, asesor y protegido político de Lyndon B. Johnson, cuyas aventuras fueron contadas años más tarde por Baker mismo (Baker y King, 1980).

Este se desempeñaba como secretario de Johnson, por entonces líder de la mayoría y luego vicepresidente, y, desde ese puesto administrativo, sin ser senador, ejerció una fuerte influencia como agente de inteligencia de su jefe y mentor,²⁶⁶ coordinando y anticipando las votaciones en el Senado.²⁶⁷ Propenso a mezclar la política con sus negocios personales, Baker había montado su red de contactos en el llamado Quorum Club,²⁶⁸ un grupo de legisladores, empleados del Congreso y lobistas que compartían intereses, información, juegos de cartas, bebidas y diversión.²⁶⁹

there is no need to remand this case to determine whether he was entitled to be seated in the 90th Congress. Therefore, we hold that, since Adam Clayton Powell Jr., was duly elected by the voters of the 18th Congressional District of New York and was not ineligible to serve under any provision of the Constitution, the House was without power to exclude him from its membership” (395 U.S. 486, en pp. 548 y 550).

265 Elegido en 1970, fue reelegido ininterrumpidamente hasta el 114º Congreso (2015-2017). Entre 2007 y 2010 presidió la poderosa Comisión de Presupuesto (Committee on Ways and Means) y fue el fundador del Congressional Black Caucus.

266 Baker, que trabaja desde muy joven como empleado del Senado, conoció a Johnson cuando este entró al Senado en 1949. En su libro de memorias citado más arriba (Baker and King 1980) cuenta que Johnson lo llamó un día por teléfono y, sin dar muchos rodeos, le dijo: “Mr Baker, I understand you know where the bodies are buried in the Senate. I’d appreciate it if you’d come to my office” (“Sr. Baker, entiendo que usted sabe dónde están enterrados los cadáveres en el Senado, apreciaré que venga a mi despacho”). Baker se convirtió, desde entonces, en los ojos y oídos de Johnson en el Senado, quien dijo alguna vez: “He [Baker] is the first person I talk to in the morning and the last one at night” (“Baker es la primera persona con quien hablo a la mañana y la última en la noche”) (p. 34).

267 Se lo conocía como el “Senador 101” o “Little Lyndon”.

268 El Club se reunía en el Carroll Arms Hotel, por entonces un lugar icónico de Washington, D.C., ubicado cerca del Capitolio.

269 Una de las figuras femeninas más rutilantes del Quorum Club fue Ellen Rometsch (originalmente

En 1962, junto con Fred Black, Ed Levenson y Benny Sigelbaum, Baker fundó una compañía llamada Serve-U-Corporation, que proveía máquinas expendedoras (*vending machines*) a empresas que recibían subsidios del Gobierno federal, entre las cuales estaba North American Aviation, que había contratado a Baker como lobista. Cuando estos negocios tomaron estado público, el entonces Ministro de Justicia (*Attorney General*) Robert Kennedy inició una investigación que sacó a la luz los contactos de Baker con Clint Murchison, un magnate petrolero de Texas vinculado con la adjudicación a General Dynamics, una compañía de Texas, de un contrato de 7 mil millones de dólares para la construcción del Tactical Fighter Experimental (TFX), un avión de combate. Todo ello afectaba, al menos indirectamente, al vicepresidente Lyndon B. Johnson, oriundo de Texas, a quien Kennedy, con tal motivo, le habría pedido que se retirara de la campaña para su reelección en 1964. Sin embargo, el asesinato de Kennedy, en noviembre de 1963, salvó a Johnson, quien asumió inmediatamente la presidencia²⁷⁰ y la investigación se evaporó. Baker, finalmente, fue condenado en 1967 por evasión impositiva y pasó varios meses en prisión.

16. Efectos de estos casos. La creación de comisiones de conducta y la adopción de reglas de ética

Hasta 1964 no existían, ni en el House ni en el Senado, comisiones estables o permanentes para investigar la conducta de los legisladores ni de los empleados del Congreso. Tampoco existían reglas de conducta. Cuando se planteaba un caso de corrupción, se formaba una comisión *ad hoc* que lo investigaba y, en algunas ocasiones, era la propia cámara quien llevaba a cabo la investigación. Sin embargo, a raíz de los dos casos mencionados en el punto anterior, ambas cámaras decidieron crear comisiones permanentes de conducta y dictar reglas de ética.

Bertha Hildegard Elly), una modelo alemana muy llamativa que alternaba con los clientes. Investigada por el FBI, se dijo que era una espía comunista (probablemente porque era procedente de Alemania Oriental) y se le atribuyó también un *affaire* con John F. Kennedy que tomó estado público, aunque no fue comprobado. Para que el escándalo no escalara (estaba muy fresco por entonces el caso del ministro británico John Profumo con Christine Keeler), fue expulsada de los Estados Unidos en 1963 y se radicó con sus padres en una granja en Oberberge (Westphalia). Ver: <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/ellen-rometsch-la-amante-preferida-de-kennedy-nid1653092/>.

270 Johnson juró como presidente el 23 de noviembre de 1963, al día siguiente del asesinato de Kennedy, a bordo del avión presidencial (Air Force One), que trasladaba a Washington, D.C. los restos del expresidente.

16.1. En el Senado

Con anterioridad al caso Baker, durante la década de 1940 el senador Wayne L. Morse, republicano de Oregon,²⁷¹ ya había llamado la atención sobre la necesidad de que los senadores hicieran una declaración pública de sus ingresos, especialmente de aquellos que no provenían de su trabajo como legisladores.²⁷² En los años siguientes, Morse continuó con esta campaña con el apoyo de los senadores Paul H. Douglas, demócrata de Illinois, y Clifford P. Case, republicano de New Jersey, proponiendo la creación de comisiones y códigos de conducta tanto para los senadores como para los empleados.

Todos estos esfuerzos que, por obvias razones, no prosperaban, maduraron con el caso *Baker*. Durante la investigación de este caso, la Comisión de Reglamento (Committee Rules) había analizado la conveniencia de dictar reglas de ética. Incluso, el senador John Sherman Cooper, republicano de Kentucky e integrante del Committee Rules, propuso en ese momento la creación de una comisión permanente de conducta, independiente de la de Reglamento, que no fue aceptada en su momento, pues este pretendía retener para sí esta tarea. Sin embargo, en julio de 1964, con ocasión de la discusión de las reglas de ética, el Senado hizo suya la propuesta de Cooper y se propuso la creación de una comisión de conducta compuesta de igual cantidad de miembros por cada partido. Nació así el Select Committee on Standards and Conduct, cuyos primeros miembros (tres por cada partido) fueron designados recién al año siguiente, en julio de 1965, durante el 89° Congreso.²⁷³

Esta comisión propuso la sanción de un Código de Ética que fue aprobado el 22 de marzo de 1968 por un voto de 67-1. Entre sus previsiones, figuraba la regulación de la contratación de personal externo al Senado,²⁷⁴ la contabi-

271 Fue un republicano progresista que en 1952 se pasó al Partido Demócrata como consecuencia de que Eisenhower eligiera a Richard Nixon como compañero de fórmula presidencial.

272 A raíz de ello, en 1946, el Senado dictó la Resolución 306 que obligaba a los senadores a hacer declaraciones de ingresos.

273 El primer senador investigado por la nueva comisión fue Thomas J. Dodd, demócrata de Connecticut, que anteriormente había tenido una actividad variada, pues había sido asistente de Robert Jackson como fiscal en los juicios de Nuremberg y luego fue lobista del presidente de facto de Guatemala Carlos Castillo Armas. Ingresó al Senado en 1959 y, en 1967, durante el 90° Congreso, a raíz de una investigación llevada a cabo por los periodistas Drew Pearson y Jack Anderson, fue acusado de usar de fondos de la campaña para beneficio personal. Se lo encontró culpable de este cargo y fue censurado por el Senado. En la elección de 1970 para el 92° Congreso (1971-1973) perdió su banca compitiendo, como independiente, contra el republicano Lowell Weicker.

274 Se le prohibió al personal del Senado tener otros empleos que no fueran compatibles con sus funciones. En caso de que fueran empleados en otros lugares, tenían que informarlo a sus superiores, quienes debían supervisar estas contrataciones.

lización de los aportes para las campañas y las restricciones con las que estos debían ser empleados²⁷⁵ y la obligación de los senadores y los altos empleados de presentar informes financieros anuales,²⁷⁶ bien que a estos solamente podía tener acceso el Select Committee on Standards and Conduct.²⁷⁷

16.2. En el House

Tampoco existía en el House una comisión permanente que investigara la conducta de sus miembros. Esta fue creada en 1967, durante el 90° Congreso. Se la llamó inicialmente Committee on Standards of Official Conduct y en 2011, durante el 112° Congreso, fue rebautizada como Committee on Ethics.

Su antecedente inmediato fue una comisión no permanente, llamada Select Committee on Standards and Conduct,²⁷⁸ creada en 1966. Al año siguiente, se introdujeron más de cien resoluciones proponiendo la creación de una comisión permanente. Una de ellas, la Resolución 18, introducida por Charles Bennett, que había sido presidente de la anterior comisión, puso especial énfasis en la necesidad de contar con una comisión permanente de ética.²⁷⁹ En abril de ese año (1967), el Rules Committee dictó la Resolución 418 que disponía la creación de la comisión permanente integrada por doce miembros (seis por cada partido), que fue aprobada por un voto de 400-0. Su primera tarea, comenzada pocos meses después, fue elaborar un código de ética en términos similares al que había sido adoptado en el Senado.²⁸⁰

275 Los senadores y su personal debían, además, aprobar expresamente todos los pedidos de contribuciones que se llevaran a cabo, los que quedaron limitados exclusivamente a la postulación del candidato y los razonables gastos de la campaña.

276 Se le prohibió al personal de los senadores que recibieran contribuciones. Quedaron exentos solamente aquellos que fueran especialmente designados al efecto, información esta que debía ser pública.

277 Por un voto de 40-44 fue rechazada la moción del senador demócrata Joseph S. Clark, de Pennsylvania, de que la información general sobre el estado financiero de los senadores fuera puesta en conocimiento del público.

278 Fue creada por Resolución 1013, inspirada por Charles Bennett, demócrata de Florida.

279 Fundamentó su propuesta diciendo: "The public image of Congress demands that the House establish a full, working, thoughtful committee working solely in the field of standards and conduct. Sixty percent of those answering a recent Gallup poll said they believe the misuse of Government funds by Congressmen is fairly common. Of course, we know that such abuses are, in fact, not common, but we have seen a number of such damaging polls showing the people's lack of faith in the integrity of Congress. There is a need for a vehicle in the House to achieve and maintain the highest possible standards by statute and enforcement thereof. This can only be done after through study by a committee whose primary interests are in the field of ethics".

280 Ver Straus (2010).

17. La comisión investigadora del asesinato de Kennedy

John F. Kennedy asumió la presidencia el 20 de enero de 1961, luego de ganar las elecciones del 8 de noviembre de 1960,²⁸¹ en las que todos los competidores eran o habían sido senadores.²⁸² Su Gobierno, muy progresista en algunos aspectos,²⁸³ fue breve. Murió asesinado en Dallas, Texas, el 22 de noviembre de 1963. Si bien se supo inmediatamente que el autor material del crimen había sido Lee Harvey Oswald, quien, a su vez, fue asesinado al día siguiente por Jack Ruby, todo parecía indicar que detrás de ellos existía una conspiración mayor.

Con su habitual olfato político y velocidad de respuesta, el presidente Johnson dispuso inmediatamente²⁸⁴ la formación de una comisión investigadora del asesinato. La comisión²⁸⁵ se formó con siete miembros provenientes de diversas extracciones institucionales y políticas. Su presidente fue Earl Warren, el entonces *Chief Justice* de la Corte Suprema,²⁸⁶ y la integraron además: los senadores Richard Russell Jr., demócrata de Georgia, y John Sherman Cooper, republicano de Kentucky; los representantes Thomas Hale Boggs, demócrata de New Orleans, y Gerald Ford, republicano de Michigan; Allen Dulles, exdirector de la CIA,²⁸⁷ y John J. McCloy, expresidente del Banco Mundial.²⁸⁸

281 Su margen de victoria en el voto popular fue muy escaso. Obtuvo el 49,72% de los votos contra el 49,55% de Richard Nixon. En el colegio electoral, en cambio, la diferencia a su favor fue mayor (303-219).

282 En la fórmula demócrata, Kennedy era senador por Massachusetts y Lyndon B. Johnson, el candidato a vicepresidente, era senador por Texas. En la fórmula republicana, Nixon había sido senador por California (1950-1953) y concluía sus dos mandatos como vicepresidente (1963-1961), y Henry Cabot Lodge, candidato a vicepresidente, era por entonces embajador ante las Naciones Unidas y había sido senador por Massachusetts desde 1947 hasta 1953. En la elección de 1952 había perdido la banca compitiendo contra Kennedy.

283 Sin perjuicio de otros aspectos, cabe mencionar que Kennedy nombró en la Corte Suprema a Thurgood Marshall, el primer juez afroamericano que tuvo el Tribunal, un antiguo luchador por las causas de los derechos civiles y que, como abogado de la National Association for the Advancement of Colored People (NAACP), había ganado en la Corte el célebre caso *Brown v. Board of Education*, 347 U.S. 483 (1954), que impuso la desegregación racial las escuelas, modificando el antiguo precedente *Plessy v. Ferguson*, 163 U.S. 537 (1896), en el cual se había establecido la doctrina *separate but equal* (separados, pero iguales).

284 La comisión fue creada por la Executive Order No. 11130, del 29 de noviembre de 1963.

285 Oficialmente fue designada como President's Commission on the Assassination of President Kennedy.

286 Por tal motivo, a esta comisión se la conoce como Warren Commission.

287 Dulles fue el primer director civil de la CIA y quien ha ocupado el cargo por más tiempo hasta ahora (1953-1961). Había tenido que renunciar, a pedido de Kennedy, luego del fracaso de la invasión a Bahía de Cochinos en Cuba. Era hermano de John Foster Dulles, que fue secretario de Estado de Eisenhower, cuyo nombre lleva el aeropuerto internacional de Washington, D.C.

288 Se sabe que muchos de sus miembros, especialmente Earl Warren, fueron reticentes a aceptar la designación. Warren sostenía que esta actividad extrajudicial podía colisionar con la separación de

Luego de 10 meses de trabajo,²⁸⁹ la Comisión le presentó al presidente Johnson, en septiembre de 1964, un informe de casi novecientas páginas.²⁹⁰ Pese al trabajo realizado, sus conclusiones fueron muy magras. Se determinó que el asesino había sido Lee Harvey Oswald y que este no formaba parte de ninguna conspiración nacional o internacional en contra del Gobierno de los Estados Unidos. No se llegó, en cambio, a ninguna conclusión definitiva sobre los motivos que pudieron impulsar a Oswald a asesinar a Kennedy. Todo ello levantó una fuerte ola de críticas contra la Comisión. Concluida la investigación, varias de sus partes fueron enviadas a los National Archives y, con ello, su divulgación quedó interdicta por los siguientes 75 años.²⁹¹ Sin embargo, en 1992, se dictó una ley que dispuso su apertura.²⁹² Asimismo, en 1978, en el House se formó una nueva comisión para investigar si había existido una conspiración en el asesinato de Kennedy,²⁹³ pero sus conclusiones no llegaron a demostrar que aquella hubiera existido.²⁹⁴

18. Los primeros legisladores de origen asiático

Como parte de la lenta, pero incesante, incorporación de las minorías a los puestos de poder en la política norteamericana, hacia fines de la década de 1950 y principios de la siguiente ingresaron en el Congreso los primeros legisladores de origen asiático.

El primero de ellos fue Hiram Leong Fong, senador republicano por Hawaii, que ingresó al Senado en el 86° Congreso (1959-1961) y fue reelegido hasta el 94° Congreso (1975-1977).²⁹⁵ Hijo de inmigrantes chinos iletrados que habían

poderes, pero finalmente, bajo la siempre persuasiva insistencia de Johnson –que pulsó la cuerda de sus deberes patrióticos–, aceptó el cargo. Aun así, no participó activamente del trabajo de la Comisión, aunque sí intervino en la redacción del informe final.

289 Las sesiones y las audiencias se llevaron a cabo a puertas cerradas, pero no fueron formalmente secretas.

290 En total, la investigación quedó recopilada en 26 volúmenes que recogen más de 550 testimonios y unos 3100 anexos documentales.

291 Por aquel entonces, los National Archives no permitían que los documentos allí registrados fueran puestos a disposición del público por espacio de 75 años. Esta regla fue derogada por la Ley de Acceso a la Información de 1974. Freedom of Information Act (FOIA), 5 U.S.C. § 552.

292 President John F. Kennedy Assassination Records Collection Act of 1992, Public Law 102-526; 106 Statutes at large 3443.

293 United States House Select Committee on Assassinations.

294 Esta comisión investigó también el asesinato de Martin Luther King, ocurrido en 1968.

295 Hasta ahora es el primer y único senador republicano que ha tenido Hawaii.

ido a Hawaii a fines del siglo XIX a trabajar en las plantaciones de azúcar, *the Man of the Pacific*, como solía llamársele, logró sobreponerse a las dificultades propias de su situación y se graduó como abogado en la Universidad de Harvard en 1935. Luego de ejercer como abogado en el foro estatal y de ser legislador local, fue electo senador para el Congreso federal cuando Hawaii fue declarado estado de la Unión.

Poco después de que Fong ingresara como senador, Patsy Mink, de ascendencia japonesa, fue electa para ocupar una banca en el House durante el 89º Congreso (1965-1967) como representante demócrata por Hawaii.²⁹⁶ Fue una firme defensora de los derechos civiles. Su actividad como representante en el House se divide en dos períodos: el primero de ellos corre desde 1965 hasta 1977; y el segundo, desde 1990 hasta 2002.

19. Dos hechos menores, pero coloridos

19.1. *The Ev and Charlie Show* (el *Show de Ev y Charlie*)

Cuando John Kennedy se hizo cargo de la presidencia, en enero de 1961, el ex-presidente Eisenhower manifestó que el Partido Republicano debía mantener viva una voz en el Congreso mientras estuviera en la minoría. Ello dio pie a que el líder de la minoría en el Senado, Everett Dirksen, y su par en el House, Charles Halleck, establecieran la llamada Republican Joint Congressional Leadership Conference. Esta consistía, fundamentalmente, en que cada semana, luego de una reunión a puertas cerradas, ambos legisladores daban una conferencia de prensa sobre las actividades que su partido desarrollaba.

Oficialmente denominada Republican Congressional Leadership Statement, esta conferencia, difundida por primera vez el 24 de enero de 1961, fue rápidamente ridiculizada por los medios demócratas, que la titularon *The Ev and Charlie Show*,²⁹⁷ provocando reacciones diversas en cada uno de sus protagonistas.²⁹⁸ Lo cierto es que la conferencia se convirtió, en su momento, en uno de los atractivos del llamado Capitol Hill durante varios años.²⁹⁹ Cuando en

296 Antes de ello había sido miembro de las dos cámaras de la legislatura local.

297 Así la llamó Tom Wicker de *The New York Times*.

298 Mientras Halleck se enojó por la frívola cobertura que la prensa le estaba dando, Dirksen, que en su juventud había querido ser actor y lograba una gran interacción con la prensa, lo aprovechó en su favor entendiendo que ello los hacía más populares. Decía que *Ev and Charlie* se había convertido en uno de los típicos dúos norteamericanos, como el *comed beef and cabbage* o el *ham and eggs*.

299 Ver Schapsmeier y Schapsmeier (1985).

1965 Gerald Ford reemplazó a Halleck como líder de la minoría republicana en el House, la conferencia pasó a ser *The Ev and Jerry Show*.

19.2. La Batalla de los Octogenarios

Hacia fines de 1961 y comienzos de 1962, las rivalidades habituales (casi seculares) entre ambas cámaras³⁰⁰ tuvieron un pico de tensión con motivo de un conflicto suscitado entre los presidentes de las respectivas comisiones de asignación de fondos (*appropriations committees*),³⁰¹ que condujo a un estancamiento en la aprobación de las leyes de esta materia. La cuestión se suscitó cuando el Appropriations Committee del House introdujo reformas en el informe conjunto de ambas comisiones, asignando más recursos para esa cámara, lo que molestó a los senadores.³⁰² Cuando comenzaron las sesiones en 1962, todo ello reavivó antiguas disputas nunca resueltas, tales como si el Senado podía ser la cámara iniciadora de los proyectos de ley de asignación de fondos o si podía introducir nuevos ítems a estos proyectos o aprobar aquellos que habían sido rechazados por el House. Se discutía también dónde debían llevarse a cabo las sesiones conjuntas de ambas comisiones y quién las presidiría.

Dado que los presidentes de las comisiones eran el senador Carl T. Hayden, demócrata de Arizona, que por entonces tenía 84 años y una extensa foja de servicios como legislador,³⁰³ y su contendiente era Clarence A. Cannon, representante demócrata de Missouri, de 83 años, que también tenía una larga actividad en el Congreso,³⁰⁴ la prensa tituló a este conflicto la “Batalla de los Octogenarios” (*Battle of the Octogenarians*).³⁰⁵

300 Uno de los focos típicos de esta tensión era que el *Diario de Sesiones del Congreso (Congressional Record)* siempre publicaba primero los debates del Senado, ya que la respectiva comisión conjunta estaba presidida tradicionalmente por un senador.

301 Son las que se encargan de analizar los proyectos de ley de asignación de fondos para el Gobierno federal.

302 Probablemente, lo que más les haya molestado a los senadores es que el vicepresidente de la comisión los acusó de usar fondos públicos para contratar prostitutas.

303 Había ingresado en el House en 1912, fue reelecto allí hasta 1927, año que ganó la senaduría. Fue reelecto como senador hasta el 90° Congreso (1967-1969).

304 Había ingresado en el House en 1923 y retuvo su banca hasta 1964, año de su muerte.

305 El conflicto fue parcialmente resuelto acordándose que la presidencia de la comisión conjunta sería rotativa y que las sesiones se llevarían a cabo en el antiguo recinto del Senado, ubicado en el centro del Capitolio. No mucho más se pudo avanzar en una disputa que pasó a segundo plano con las urgencias y requerimientos de la Guerra Fría. Ver: https://www.senate.gov/artandhistory/history/minute/Battle_Octogenarians.htm.

20. El control judicial del *gerrymandering*

Como todo sistema, el del voto por circunscripción uninominal –aplicado en los Estados Unidos– puede ser objeto de prácticas viciosas. La más común de ellas es el llamado *gerrymandering*,³⁰⁶ que consiste en diseñar arbitrariamente los distritos electorales para poder triunfar en las elecciones.³⁰⁷

A pesar de la amplia difusión de esta corruptela que, obviamente, incidía fuertemente en la composición del House, hasta 1962 la Corte Suprema había rechazado las acciones judiciales planteadas en su contra. Mezclando entre sus argumentos la doctrina de las *political questions*, el Tribunal se mostró hasta ese momento muy poco dispuesto a revisar la constitucionalidad de las leyes que delimitaban las circunscripciones electorales, sin importar cuán antiguas y desactualizadas fueran. Esta serie jurisprudencial, que surge de casos como *Smiley v. Holm*,³⁰⁸ *Wood v. Broom*,³⁰⁹ *Colgrove v. Green*,³¹⁰ *Cook v. Fortson*,³¹¹ *Colegrove v. Barrett*,³¹² *MacDougall v. Green*,³¹³ *South v. Peters*³¹⁴ y *Hartsfield v. Sloan*,³¹⁵ prueba que la Corte tenía claramente decidido no admitir casos de *gerrymandering*, pero no tenía tan en claro con qué fundamentos rechazarlos.

Esta tendencia cambió radicalmente cuando la Corte resolvió el caso *Baker v. Carr*,³¹⁶ aunque un tímido antecedente de esta decisión ya puede advertirse en *Gomillion v. Lightfoot*.³¹⁷ Los antecedentes de *Baker* son similares a los de los

306 Recibe este nombre pues históricamente uno de los primeros en emplearlo en los Estados Unidos fue Elbridge Gerry, gobernador de Massachusetts en 1810 y vicepresidente de los Estados Unidos durante la presidencia de James Madison. Gerry había diseñado arbitrariamente los distritos electorales y estos quedaban con la forma de una salamandra (*salamander*), lo que explica el nombre dado a esta práctica electoral.

307 En muchos casos, la arbitrariedad consistía en mantener vigentes antiguas leyes que ya no reflejaban la realidad de la composición poblacional de cada estado, de modo tal que había circunscripciones superpobladas frente a otras con una densidad menor. Ello, naturalmente, incidía en la calidad del voto de cada ciudadano, pues tanto unas como otras elegían igual cantidad de candidatos.

308 285 U.S. 355 (1932).

309 287 U.S. 1 (1932).

310 328 U.S. 549 (1946).

311 329 U.S. 675 (1946).

312 330 U.S. 804 (1947).

313 335 U.S. 281 (1948).

314 339 U.S. 276 (1950).

315 357 U.S. 916 (1958).

316 369 U.S. 186 (1962).

317 364 U.S. 339 (1960). Se trataba de un caso originado en Alabama, donde el *gerrymandering* había sido escandaloso. Por medio de una nueva ley, la ciudad de Tuskegee –que poseía un trazado urbano muy cuadrado y definido– pasaba a tener un diseño completamente irregular al convertirse en una

otros casos antes mencionados.³¹⁸ Archibald Cox, que por entonces era *Solicitor General* y se presentó por el Gobierno federal en carácter de *amicus curiae*, relata que en ambas cámaras legislativas del estado la conformación de las circunscripciones electorales se había tornado arbitraria como consecuencia de mantenerse vigente una ley sancionada en 1901. De tal suerte, había lugares en los que los habitantes tenían hasta treinta veces más representación que en otros. Los condados que tenían el 60% de la población solo elegían el 35% de los representantes (Cox, 1987, p. 290). Estas cifras –con sus variantes– aparecen también en el curso de la sentencia.³¹⁹

Luego de una primera ronda de alegatos orales (*oral arguments*), en febrero de 1961, la Corte dispuso una nueva para octubre de ese año, y finalmente en marzo de 1962 se dictó la sentencia. Su autor fue Brennan, pero cuenta con votos concurrentes de Douglas, Clark y Stewart, lo que prueba las dificultades que encontraron para conciliar la nueva corriente con los precedentes anteriores, terreno en el cual Brennan hizo esfuerzos titánicos. En disidencia votaron Frankfurter y Harlan.

El primer punto de la sentencia se refiere a la jurisdicción de la justicia federal para resolver el caso. El tribunal de la instancia anterior había sostenido que carecía de ella, pero la Corte opinó lo contrario y afirmó que la cuestión ventilada era de competencia de la justicia federal.³²⁰ Afirmó luego que los demandantes tenían legitimación procesal (*standing*) para plantear el caso³²¹ y de

figura de nada menos que 28 lados. Como resultado, 400 votantes negros quedaban fuera de su ejido, perdiendo la posibilidad de votar como residentes de ella. Frankfurter emitió el voto mayoritario y, pese a su reticencia para admitir la judiciabilidad de estos planteos –evidenciada en su disidencia en el caso *Baker*–, resolvió que los actores tenían derecho a un pronunciamiento sobre el punto, pero acotado a la Décimo Quinta Enmienda. Así, reconoce que “... the inescapable human effect of this essay in geometry and geography is to despoil colored citizens, and only colored citizens, of their theretofore enjoyed voting rights” (364 U.S. en p. 347).

318 Un estudio completo de esta sentencia y sus antecedentes puede verse en Horvath y Vanossi (1964).

319 Hay varias menciones, algunas bastante precisas, pero la más simple de todas ellas es una que figura en el voto de Clark: “It appears from the record that 37% of the voters of Tennessee elect 20 of the 33 Senators while 40% of the voters elect 63 of the 99 members of the House” (369 U.S. en p. 254).

320 Luego de efectuar algunas citas, pero con cierto sesgo dogmático, el voto de Brennan dice: “We hold that the District Court has jurisdiction of the subject matter of the federal constitutional claim asserted in the complaint” (369 U.S. en p. 204).

321 “We hold that the appellants do have standing to maintain this suit. Our decisions plainly support this conclusion [...] These appellants seek relief in order to protect or vindicate an interest of their own, and of those similarly situated. Their constitutional claim is, in substance, that the 1901 statute constitutes arbitrary and capricious state action, offensive to the Fourteenth Amendment in its irrational disregard of the standard of apportionment prescribed by the State’s Constitution or of any standard, effecting a gross disproportion of representation to voting population. The injury

allí pasó a la judiciabilidad de la cuestión, tema central del pronunciamiento, pues, como vimos, en algunos casos anteriores la Corte había dicho que estos planteos involucraban una cuestión política.³²² Aquí es donde Brennan hizo sus mejores –y por momentos farragosos– esfuerzos en aras de demostrar que la cuestión era justiciable sin apartarse –al menos formalmente– de las decisiones anteriores.

Al igual que en los puntos anteriores, su posición quedó claramente fijada desde el comienzo. Dijo que el hecho de requerirse la protección de un derecho político no implicaba que la cuestión planteada fuera política. Agregó, asimismo, que el problema debatido se hallaba fuera de la Cláusula de Garantía.³²³ Señaló luego que para resolver el caso era preciso revisar una gran cantidad de decisiones sobre cuestiones políticas, examen este por medio del cual se advierte que tales cuestiones tienen lugar solamente cuando se trata de la relación entre el Poder Judicial y los otros poderes del Gobierno federal, no cuando aquel se vincula con un estado.³²⁴ Agregó así que la no justiciabilidad de las cuestiones políticas esencialmente constituye una función de la división de poderes.³²⁵ Luego de pasar revista a numerosos precedentes sobre cuestiones políticas que

which appellants assert is that this classification disfavors the voters in the counties in which they reside, placing them in a position of constitutionally unjustifiable inequality vis-a-vis voters in irrationally favored counties. A citizen's right to a vote free of arbitrary impairment by state action has been judicially recognized as a right secured by the Constitution, when such impairment resulted from dilution by a false tally [...] They are entitled to a hearing and to the District Court's decision on their claims. The very essence of civil liberty certainly consists in the right of every individual to claim the protection of the laws, whenever he receives an injury [...]" (369 U.S. en pp. 206-208).

322 Por ejemplo, en *South v. Peters*, 339 U.S. 276 (1950) (ya citado), al rechazar en un breve voto *per curiam* la demanda, había dicho: "Federal courts consistently refuse to exercise their equity powers in cases posing political issues arising from a state's geographical distribution of electoral strength among its political subdivisions. See *MacDougall v. Green*, 335 U.S. 281 (1948); *Colegrove v. Green*, 328 U.S. 549 (1946); *Wood v. Broom*, 287 U.S. 1, 8; cf. *Johnson v. Stevenson*, 170 F.2d 108 (C. A. 5th Cir., 1948)".

323 "Of course the mere fact that the suit seeks protection of a political right does not mean it presents a political question [...] We hold that the claim pleaded here neither rests upon nor implicates the Guaranty Clause and that its justiciability is therefore not foreclosed by our decisions of cases involving that clause" (369 U.S. en p. 209). Recordemos que la llamada Cláusula de Garantía es la del artículo IV, mediante la cual el Gobierno federal le asegura al estado el sistema republicano y una protección frente a invasiones.

324 "Our discussion, even at the price of extending this opinion, requires review of a number of political question cases [...] That review reveals that in the Guaranty Clause cases and in the other 'political question' cases, it is the relationship between the judiciary and the coordinate branches of the Federal Government, and not the federal judiciary's relationship to the States, which gives rise to the political question" (369 U.S. en p. 210).

325 "The nonjusticiability of a political question is primarily a function of the separation of powers" (369 U.S. en p. 210).

le permitieron fundar esta afirmación, llegó finalmente a los casos relativos a la Cláusula de Garantía y, más específicamente, a los vinculados con el mantenimiento de la forma republicana de gobierno, sosteniendo que este caso no lleva ante la Corte un problema de esa naturaleza. Por el contrario –dijo– se trata de analizar si la conducta de un estado se conforma a la Constitución, lo cual no se halla dentro de la Cláusula de Garantía, sino de la Cláusula de Igualdad ante la Ley (Equal Protection Clause),³²⁶ lo cual es una cuestión claramente justiciable.³²⁷

La decisión recaída en *Baker* tuvo un fuerte impacto en numerosos estados, que se vieron obligados a revisar sus leyes sobre distribución de los distritos electorales a impulsos de una Corte que, a partir de este caso, empezó a admitir muchos otros basados en similares peticiones. En *Gray v. Sanders*³²⁸ fue declarada inconstitucional una ley de Georgia que le permitía al ganador de la elección en cierto número de distritos alzarse con la victoria en todos los demás. En *Wesberry v. Sanders*³²⁹ fue elaborada por el *Justice* Black la tesis de “un hombre un voto”, la cual fue expuesta con mayor claridad aún por el *Chief Justice* Warren en *Reynolds v. Sims*,³³⁰ señalando allí que tal principio es esencial, ya que, de lo contrario, el voto de un individuo puede valer mucho más que el de otros.³³¹ A

326 “The question here is the consistency of state action with the Federal Constitution. We have no question decided, or to be decided, by a political branch of government coequal with this Court. Nor do we risk embarrassment of our government abroad, or grave disturbance at home if we take issue with Tennessee as to the constitutionality of her action here challenged. Nor need the appellants, in order to succeed in this action, ask the Court to enter upon policy determinations for which judicially manageable standards are lacking. Judicial standards under the Equal Protection Clause are well developed and familiar, and it has been open to courts since the enactment of the Fourteenth Amendment to determine, if on the particular facts they must, that a discrimination reflects no policy, but simply arbitrary and capricious action. This case does, in one sense, involve the allocation of political power within a State, and the appellants” (369 U.S. en p. 226).

327 “We conclude then that the nonjusticiability of claims resting on the Guaranty Clause which arises from their embodiment of questions that were thought ‘political,’ can have no bearing upon the justiciability of the equal protection claim presented in this case (369 U.S. en p. 228) [...] We conclude that the complaint’s allegations of a denial of equal protection present a justiciable constitutional cause of action upon which appellants are entitled to a trial and a decision. The right asserted is within the reach of judicial protection under the Fourteenth Amendment” (369 U.S. en p. 237).

328 372 U.S. 368 (1963).

329 376 U.S. 1 (1964).

330 377 U.S. 533 (1964).

331 “Legislators represent people, not trees or acres. Legislators are elected by voters, not farms or cities or economic interests. As long as ours is a representative form of government, and our legislatures are those instruments of government elected directly by and directly representative of the people, the right to elect legislators in a free and unimpaired fashion is a bedrock of our political system. It could hardly be gainsaid that a constitutional claim had been asserted by an allegation that

partir de allí, varios pronunciamientos similares siguieron en forma inmediata el principio sentado en este caso.³³² Tan exigente fue este requisito que en *Kirkpatrick v. Preisler*³³³ fue declarada inconstitucional una ley de Missouri por medio de la cual se creaban nuevos distritos electorales con muy escasa diferencia de población.³³⁴

21. El movimiento de los derechos civiles y sus principales leyes

Entre los muchos asuntos que ocuparon la agenda del Congreso en la década que corre desde finales de 1950 hasta finales 1960 se encuentra el movimiento de los llamados *civil rights*³³⁵ y de las leyes que los regulan.

Casi olvidados luego de finalizada la llamada “Reconstrucción de los estados del sur”, que tuvo lugar luego de la Guerra Civil, y sepultados en buena medida por el *separate but equal* establecido por la Corte Suprema en *Plessy v. Ferguson*,³³⁶ los derechos civiles renacieron con fuerza luego de que la Corte Suprema –en

certain otherwise qualified voters had been entirely prohibited from voting for members of their state legislature. And, if a State should provide that the votes of citizens in one part of the State should be given two times, or five times, or 10 times the weight of votes of citizens in another part of the State, it could hardly be contended that the right to vote of those residing in the disfavored areas had not been effectively diluted. It would appear extraordinary to suggest that a State could be constitutionally permitted to enact a law providing that certain of the State’s voters could vote two, five, or 10 times for their legislative representatives, while voters living elsewhere could vote only once. And it is inconceivable that a state law to the effect that, in counting votes for legislators, the votes of citizens in one part of the State would be multiplied by two, five, or 10, while the votes of persons in another area would be counted only at face value, could be constitutionally sustainable. [377 U.S. en p. 563] [...] We hold that, as a basic constitutional standard, the Equal Protection Clause requires that the seats in both houses of a bicameral state legislature must be apportioned on a population basis. Simply stated, an individual’s right to vote for state legislators is unconstitutionally impaired when its weight is in a substantial fashion diluted when compared with votes of citizens living in other parts of the State” (377 U.S. en p. 568).

332 *WMCA, Inc. v. Lomenzo*, 377 U.S. 633 (1964); *Maryland Comm. for Fair Representatives v. Tawnes*, 377 U.S. 656 (1964); *Donis v. Mann*, 377 U.S. 678 (1964); *Roman v. Sincock*, 377 U.S. 695 (1964); *Lucas v. Forty-Fourth General Assembly of Colorado*, 377 U.S. 713 (1964).

333 394 U.S. 526 (1969).

334 Las diferencias eran leves, pues había distritos con 450 mil habitantes y otros con 420 mil.

335 La diferencia entre *human rights* y *civil rights* suele ser sutil, pues ambos, en definitiva, tienden a proteger lo mismo. Según una distinción bastante habitual, los primeros son los derechos reconocidos, en forma universal, a las personas humanas como tales. Los segundos son esos mismos derechos una vez que les son reconocidos por el ordenamiento jurídico positivo a los ciudadanos de un determinado país. Ver: <https://usidhr.org/human-rights-vs-civil-rights/> y <https://guides.ll.georgetown.edu/civilrights>.

336 163 U.S. 537 (1896).

Brown v. Board of Education of Topeka–³³⁷ modificara lo decidido en el caso anterior imponiendo la desegregación racial en las escuelas.

Con la legitimación constitucional dada por este caso, y fuertemente motivado –en lo emocional– por el asesinato de Emmett Till en Mississippi, en 1955,³³⁸ el movimiento de los derechos civiles en procura de la igualdad racial cobró nuevo vigor bajo el impulso de dos líderes muy carismáticos, pero que predicaban su doctrina desde ángulos y por medios muy distintos. Martin Luther King, por un lado, era un pastor bautista que tenía en miras obtener la igualdad plena entre blancos y afroamericanos por medios no violentos, inspirados en el ejemplo de Gandhi,³³⁹ aunque, como este, King también tuvo un final violento.³⁴⁰ Fundado en principios casi opuestos, Malcolm X, uno de los más fogosos representantes de la llamada “Nation of Islam”,³⁴¹ que finalmente fue asesinado por miembros de esta,³⁴² basaba su discurso en el odio a los blancos y la lucha de las razas para imponer la supremacía negra.³⁴³

Bajo estas dos inspiraciones, claramente diferentes, el movimiento de los derechos civiles protagonizó hechos que pasaron a ser emblemáticos de esa época, tales como el de Rosa Parks, que dio lugar al boicot en el uso del transporte

337 347 U.S. 483 (1954).

338 Emmett Till era un adolescente de 14 años que, acusado de haberse dirigido impropriamente a una mujer blanca, fue raptado por el marido de esta y, junto con otros cómplices, lo golpeó brutalmente, lo mutiló y arrojó su cadáver al río. El caso tuvo inmediata resonancia nacional no solo por el homicidio mismo, sino porque los acusados fueron absueltos por un jurado blanco, pese a existir pruebas bastante concretas de su culpabilidad.

339 Ver King (2003).

340 El 4 de abril de 1968, King fue asesinado en Memphis, Tennessee, por James Earl Ray, un delincuente común de raza blanca, lo que desencadenó una ola de violencia en todo el país.

341 Era una agrupación político-religiosa fundada en la década de 1930 por Wallace Fard Muhammad, que cobró gran importancia y numérica –y llegó a tener una organización casi militar– bajo el prolongado liderazgo de Elijah Muhammad, que la gobernó férreamente desde 1934 hasta su muerte, en 1975. Sus miembros, todos musulmanes, habitualmente cambiaban sus nombres, de raíz anglosajona, que decían les habían dado en su momento los amos blancos, por otros de inspiración islámica. Uno de los integrantes más popularmente conocidos de esta agrupación fue el boxeador Cassius M. Clay, que se rebautizó como Muhammad Ali.

342 Malcolm Little, que se hacía llamar Malcolm X, había crecido en importancia en la Nation of Islam bajo el auspicio de su líder Elijah Muhammad, pero a medida que su figura opacaba la del jefe de la organización, se fue distanciando de este, haciendo su propia campaña, cada vez más violenta en lo verbal. El punto de quiebre tuvo lugar con el asesinato de Kennedy, al que Malcolm X indirectamente apoyó en un discurso, pese a que se le había ordenado guardar silencio sobre este hecho. Ya fuera de la Nation of Islam, y en abierta oposición a esta, fue asesinado por tres de sus miembros durante un acto público en febrero de 1965.

343 Ver Karim (2020).

público en Alabama;³⁴⁴ la crisis de los estudiantes en Little Rock;³⁴⁵ las llamadas “sentadas” (*sits in*) en lugares públicos;³⁴⁶ los *freedom rides*;³⁴⁷ la oposición del gobernador Wallace a la integración racial en la Universidad de Alabama;³⁴⁸ la

-
- 344 Rosa Parks, una activa integrante de la NAACP, fue la protagonista, en diciembre de 1955, de un episodio singular que originó el *Montgomery bus boycott* de 1956. Por aquel entonces, la legislación vigente en Alabama exigía que los afroamericanos les cedieran sus asientos en los ómnibus a los blancos, aun cuando estuvieran sentados en la sección destinada a las “personas de color”. Al negarse a darle su asiento a un blanco, Parks fue arrestada y multada, lo que originó una serie de protestas que desembocaron en el boicot a usar transporte público. Dado que la población afroamericana por aquel entonces en Alabama representaba un 70% del público que viajaba en autobús, la protesta se hizo sentir con intensidad, pues miles de personas preferían ir caminando a sus trabajos antes que hacerlo en ómnibus.
- 345 En 1957 tuvo lugar un episodio conocido como el *Little Rock Nine*. Con motivo de la desegregación en las escuelas dispuesta por la Corte Suprema en el caso *Brown* (citado en nota 337), nueve estudiantes afroamericanos (Minnijean Brown, Ernest Green, Thelma Mothershed, Gloria Ray, Melba Pattillo, Terrence Roberts, Jefferson Thomas, Carlotta Walls y Elizabeth Eckford) se inscribieron e intentaron ingresar en un colegio secundario en Little Rock, capital del estado (Little Rock Central High School), bajo la férrea oposición del gobernador demócrata, Orval Faubus, quien llegó incluso a convocar a la Guardia Nacional para bloquearles el ingreso al establecimiento. En una fotografía que se ha vuelto icónica, se ve a Elizabeth Eckford ingresar en la escuela el primer día de clase bajo el abucheo y los insultos de los padres de sus compañeros blancos.
- 346 Cuidadosamente organizadas por la NAACP bajo el principio de la no violencia, a partir de 1958 diversos grupos de jóvenes afroamericanos ingresaron y ocuparon en lugares privados, pero de acceso público –tales como bibliotecas, museos, teatros, negocios y restaurantes–, el sitio que les correspondía a los blancos. Estas demostraciones tuvieron lugar en numerosas ciudades, entre ellas, en Greenville, South Carolina; Greensboro, North Carolina; Nashville, Tennessee; Richmond, Virginia; Baton Rouge, Louisiana; y Atlanta, Georgia. La finalidad de estas *sits in* era que la policía, en cumplimiento de la legislación vigente (en muchos casos eran ordenanzas municipales), arrestara y eventualmente multara a sus protagonistas, para luego plantear la inconstitucionalidad de tales normas. Ya veremos que la Corte Suprema se pronunció favorablemente a estas protestas.
- 347 En *Boynton v. Virginia*, 364 U.S. 454 (1960), la Corte Suprema declaró la ilegalidad de la detención de un estudiante afroamericano que estaba comiendo en el restaurante de una terminal de ómnibus destinado solamente a blancos. Apoyado en esta decisión, el Congress of Racial Equality (CORE), una organización de defensa de los derechos civiles, empezó a promover las llamadas “jornadas o viajes de la libertad” (*freedom rides*), en las cuales activistas de esta agrupación se trasladaban en autobús desde ciudades ubicadas en el norte hacia los estados del sur para hacer campaña. El primero de estos *rides* tuvo lugar en 1961, desde Washington, D.C. hasta Baton Rouge, Louisiana.
- 348 Un hecho similar al de Little Rock ocurrió el 11 de junio de 1963, cuando George Wallace, gobernador de Alabama, intentó impedir, por la fuerza, que dos estudiantes negros, Vivian Malone Jones y James Hood, ingresaran en la universidad estatal. En un gesto simbólico, el gobernador en persona se paró en la entrada de la Universidad para detener a los estudiantes. A raíz de este hecho, el presidente Kennedy, obrando del mismo modo que Eisenhower en su momento, emitió la Executive Order 11111, disponiendo la federalización de la Guardia Nacional de Alabama para que liberara el ingreso de los estudiantes. Esa misma tarde, Kennedy pronunció por radio y televisión un célebre discurso sobre derechos civiles, anunciando que enviaría al Congreso el proyecto que sería luego la Ley de Derechos Civiles de 1964. Al día siguiente, dentro de la escalada de violencia que la confrontación ya estaba teniendo, miembros del Ku Klux Klan asesinaron a Medgar Evers, secretario de la NAACP en Mississippi.

multitudinaria marcha de Washington en 1963;³⁴⁹ el *Mississippi Summer Project* de 1964;³⁵⁰ la serie de violentos disturbios raciales ocurridos en el llamado “largo verano de 1967”;³⁵¹ y el *Black Power Movement*,³⁵² entre muchos otros.

Dadas las dimensiones que habían adquirido estas protestas antisegregacionistas, su clamor ya no podía ser ignorado y, en consecuencia, tanto la Corte Suprema como el Congreso debieron tomar cartas en el asunto. En el terreno judicial, es bien sabido que bajo la presidencia de Earl Warren (1953-1969) la Corte vivió una era verdaderamente progresista, cuya acta de nacimiento bien puede hallarse en el caso *Brown* antes mencionado. Esta tendencia se puso de manifiesto también con la favorable acogida de los casos que surgieron de las *suits in*,³⁵³ a la que se sumaron la permisión de los matrimonios interracial³⁵⁴ y

349 El 28 de agosto de 1963 tuvo lugar en Washington, D.C. una de las marchas más célebres y numerosas del movimiento de los derechos civiles. Organizada por A. Philip Randolph y Bayard Rustin, congregó a unas 250 mil personas que se reunieron en el National Mall. Allí, frente al Lincoln Memorial, Martin Luther King pronunció su célebre discurso “I have a dream”.

350 Organizado por el Council of Federated Organizations, que nucleaba a las tres agrupaciones más importantes de defensa de los derechos civiles (National Association for the Advancement of Colored People, Student Nonviolent Coordinating Committee y Congress of Racial Equality), este programa, llevado a cabo en 1964, tenía por objetivo facilitar la registración de afroamericanos para votar, que estaba impedida por numerosos obstáculos legales y administrativos. En el curso de este programa, tres activistas del Council of Federated Organizations, James Chaney, de Mississippi, y Andrew Goodman y Michael Schwerner, de la ciudad de New York, fueron raptados y asesinados en Philadelphia, Mississippi. El hecho generó un gran despliegue del FBI. Se logró hallar a los culpables y todos fueron condenados.

351 Estos disturbios (*riots*) -unos 159 en total- tuvieron lugar en junio en las ciudades de Atlanta (Georgia), Boston (Massachusetts), Cincinnati (Ohio), Buffalo (New York) y Tampa (Florida). En julio se produjeron en Newark (Nueva Jersey), Detroit (Michigan), Birmingham (Alabama), Chicago (Illinois), New York (New York), Milwaukee (Wisconsin), Minneapolis (Minnesota), New Britain (Connecticut), Rochester (New York), Plainfield (New Jersey) y Toledo (Ohio). Dada su cantidad y violencia, el presidente Johnson dispuso, por medio de la Executive Order 11365, la creación de una comisión presidencial de 11 miembros (National Advisory Commission on Civil Disorders), presidida por Otto Kerner Jr., gobernador de Illinois, para investigar la causa de estos disturbios. Como es habitual en estas investigaciones, sus conclusiones no fueron muy novedosas. El informe de 426 páginas, luego de 7 meses de tareas, concluyó que los disturbios fueron provocados por la falta de oportunidades económicas, la brutalidad policial, el racismo y el fracaso de los programas de asistencia social, entre otras causas similares y relacionadas entre sí.

352 El movimiento Black Power, inspirado en la prédica de Malcolm X, fue la rama más radicalizada del movimiento de los derechos civiles. Tenía una tendencia netamente socialista y dio lugar a la fundación del Black Panther Party por parte de Robert G. Seale y Huey P. Newton. Como parte de la segregación racial que ellos mismos proponían, instaban a los afroamericanos a que dejaran de imitar a los blancos en sus peinados y vestimenta y adoptaran los propios. Una de sus tendencias más popularizadas fue el llamado *afro-look*.

353 Entre ellos pueden mencionarse: *Burton v. Wilmington Parking Authority*, 365 U.S. 715 (1961); *Garnier v. Louisiana*, 368 U.S. 157 (1961); y *Peterson v. City of Greenville*, 373 U.S. 244 (1963).

354 *Loving v. Virginia*, 388 U.S. 1 (1967).

la prohibición de negarse a vender o alquilar una propiedad fundada en la raza del inquilino o adquirente.³⁵⁵ Uno de los campos en el que los avances fueron más significativos fue el del debido proceso en sede penal,³⁵⁶ en el que la Corte Suprema comenzó a impulsar la integración proporcionalmente racial de los jurados.³⁵⁷

Con similar espíritu, pese a la férrea oposición de los legisladores reaccionarios del sur, el Congreso pudo sancionar una serie de leyes que fueron equilibrando, poco a poco, la desigualdad racial reinante hasta ese momento.

La primera de ellas fue la Civil Rights Act of 1957,³⁵⁸ sancionada en el curso del 85º Congreso (1957-1959),³⁵⁹ luego de superar el *filibuster* individual más largo de la historia legislativa de los Estados Unidos,³⁶⁰ el cual era una estrategia más de la llamada “resistencia masiva” a la desegregación racial, declarada el año anterior.³⁶¹ Esta ley, básicamente enderezada a garantizar el derecho a votar de los afroamericanos,³⁶² amenazaba con dividir hondamente al Partido Demócrata, pues mientras los legisladores del sur se oponían frontalmente a su sanción, los del norte la apoyaban. Entre los primeros se encontraban dos senadores muy influyentes: James O. Eastland, de Mississippi,³⁶³ presidente de la Comisión de Asuntos Judiciales, y Richard Russell Jr., de Georgia,³⁶⁴ ambos con

355 *Reitman v. Mulkey*, 387 U.S. 369 (1967).

356 Uno de los casos más conocidos en este terreno es *Miranda v. Arizona*, 384 U.S. 436 (1966), que obliga a los funcionarios de policía a informar al detenido, en el momento del arresto, de los derechos que le asisten, en particular el derecho a permanecer en silencio.

357 *Sims v. Georgia*, 385 U.S. 538 (1966).

358 Public Law 85-315; 71 Statutes at Large 634.

359 Fue promulgada por el presidente Eisenhower el 9 de septiembre de 1957.

360 Para obstaculizar la sanción de la ley, el senador demócrata por South Carolina, Strom Thurmond, un fogoso segregacionista, habló durante 24 horas y 27 minutos en la sesión del 30 de agosto de 1957. Buena parte de su absurda y desmedida intervención fue ocupada leyendo documentos bien conocidos –e innecesarios para el caso–, tales como la Declaración de la Independencia, el Bill of Rights, el discurso de despedida de George Washington y las leyes electorales de cada estado en orden alfabético.

361 Uno de los principales impulsores de esta Resistencia era Harry F. Byrd, senador demócrata por Virginia.

362 Si bien este derecho ya estaba garantizado desde 1870 por la Enmienda XV, numerosas leyes estatales, especialmente en el sur, lo habían limitado fuertemente. Uno de las exigencias típicas para poder ser registrado en el padrón electoral eran los llamados *literacy tests*, exámenes de conocimientos sobre aspectos cívicos que, según como fueran implementadas, podían convertirse en un verdadero impedimento.

363 Figura emblemática de la lucha contra la integración racial, Eastland era conocido como la “Voz del Sur” o el “Padrino de las políticas de Mississippi”.

364 Junto con Strom Thurmond, Russell había suscripto en 1956 el “Southern Manifesto”, una

una extensa carrera legislativa. Todo ello le exigió al entonces senador Lyndon B. Johnson, líder de la mayoría demócrata, un gran esfuerzo para equilibrar estas fuerzas opuestas, que fue logrado con bastante éxito, pues el partido se mantuvo unido, bien que a costa de sancionar un texto más híbrido que el del proyecto original.³⁶⁵ La ley obtuvo media sanción en el House en junio³⁶⁶ y fue aprobada en el Senado en agosto.³⁶⁷ Sus principales aportes fueron: la creación de una Comisión de Derechos Civiles en jurisdicción del Departamento de Justicia encargada de investigar los casos de privación del derecho a votar fundados en razones raciales, religiosas o de nacionalidad,³⁶⁸ el reconocimiento, en forma plena, del derecho a votar sin restricción alguna,³⁶⁹ y la autorización al Ministro de Justicia para promover acciones judiciales contra quienes infringieran este derecho.³⁷⁰

Escasamente efectiva en la práctica, la Civil Rights Act of 1957 tuvo que ser reforzada, tres años después, por la Civil Rights Act of 1960, sancionada durante el 86° Congreso (1959-1961).³⁷¹ El proyecto de ley enviado por el Poder

declaración de principios de los legisladores sureños en abierta oposición a la integración racial en lugares públicos, en el cual se denunciaba a la Corte Suprema por haber incurrido en un claro abuso de poder al dictar el caso *Brown*.

365 En el Senado, Johnson envió el proyecto a la Comisión de Asuntos Judiciales, en la que se le hicieron reformas importantes.

366 En el House fue aprobada por una mayoría de 286-126 (republicanos 167-19; demócratas 118-107).

367 En el Senado, la mayoría fue de 72-18 (republicanos 43-0; demócratas 29-18).

368 “Section 104. (a) The Commission shall— (1) investigate allegations in writing under oath or affirmation that certain citizens of the United States are being deprived of their right to vote and have that vote counted by reason of their color, race, religion, or national origin; which writing, under oath or affirmation, shall set forth the facts upon which such belief or beliefs are based; (2) study and collect information concerning legal developments constituting a denial of equal protection of the laws under the Constitution; and (3) appraise the laws and policies of the Federal Government with respect to equal protection of the laws under the Constitution”.

369 “Section 131. [...] (b) No person, whether acting under color of law or otherwise, shall intimidate, threaten, coerce, or attempt to intimidate, threaten, or coerce any other person for the purpose of interfering with the right of such other person to vote or to vote as he may choose, or of causing such other person to vote for, or not to vote for, any candidate for the office of President, Vice President, presidential elector. Member of the Senate, or Member of the House or Representatives, Delegates or Commissioners from the Territories or possessions, at any general, special, or primary election held solely or in part for the purpose of selecting or electing any such candidate”.

370 “Section 131. [...] (c) Whenever any person has engaged or there are reasonable grounds to believe that any person is about to engage in any act or practice which would deprive any other person of any right or privilege secured by subsection (a) or (b), the Attorney General may institute for the United States, or in the name of the United States, a civil action or other proper proceeding for preventive relief, including an application for a permanent or temporary injunction, restraining order, or other order. In any proceeding hereunder the United States shall be liable for costs the same as a private person”.

371 Public Law 86-449; 74 Statutes at Large 86.

Ejecutivo ingresó por el House³⁷² y fue remitido a la comisión de Asuntos Judiciales, cuyo presidente, Emanuel Celler, un demócrata norteamericano de New York, era defensor de los derechos civiles. Allí tuvo un trámite rápido, que se demoró luego en la Comisión de Reglamento.³⁷³ Después de introducir algunas modificaciones al proyecto, el House le dio media sanción el 24 de marzo de 1960 por mayoría de 311 a 109 votos. En el Senado, la ley fue aprobada el 8 de abril por mayoría de 71 a 18 votos. Entre otras previsiones, esta ley amplió los poderes de la Comisión creada por la ley anterior, permitiéndole a cada uno de sus miembros tomar declaraciones testimoniales bajo juramento.³⁷⁴ Fueron establecidos también los *voters referees*, que eran personas designadas por los tribunales federales entre los electores de cada distrito, con el objetivo de analizar el proceso de registración en el padrón electoral e informar al tribunal si la selección de las personas para ser registradas se había llevado a cabo correctamente y sin infringir los derechos amparados por la legislación vigente.³⁷⁵

La escasa efectividad de esta segunda ley y la creciente turbulencia de los reclamos por la igualdad racial impusieron la necesidad de sancionar una norma más amplia. Nació así la Civil Rights Act de 1964,³⁷⁶ que constituye el hito legislativo central de todo el movimiento de los derechos civiles. Originalmente concebida para proteger los derechos de los afroamericanos, se convirtió en la práctica en un estatuto general para la protección de todas las minorías, con el objeto de combatir la discriminación basada en el sexo, la raza o la religión. Si

372 House Resolution No. 8601.

373 El entonces presidente de la Comisión de Reglamento era Howard W. Smith, demócrata de Virginia y segregacionista. Integramente la llamada "Coalición Conservadora" de republicanos y demócratas, que se había opuesto a F. D. Roosevelt en 1938 (ver apartado 3) y había firmado también el *Southern Manifesto*.

374 "Section 401(h). [...] each member of the Commission shall have the power and authority to administer oaths or take statements of witnesses under affirmation".

375 "Section 601. [...] The court may appoint one or more persons who are qualified voters in the judicial district, to be known as voting referees, [...] to serve for such period as the court shall determine, to receive such applications and to take evidence and report to the court findings as to whether or not at any election or elections (1) any such applicant is qualified under State law to vote, and (2) he has since the finding by the court heretofore specified been (a) deprived of or denied under color of law the opportunity to register to vote or otherwise to qualify to vote, or (b) found not qualified to vote by any person acting under color of law. In a proceeding before a voting referee, the applicant shall be heard ex parte at such times and places as the court shall direct".

376 78 Stat. 241. Su título completo es: "An Act to enforce the constitutional right to vote, to confer jurisdiction upon the district courts of the United States to provide injunctive relief against discrimination in public accommodations, to authorize the Attorney General to institute suits to protect constitutional rights in public facilities and public education, to extend the Commission on Civil Rights, to prevent discrimination in federally assisted programs, to establish a Commission on Equal Employment Opportunity, and for other purposes".

bien no cambió el país de la noche a la mañana, no es menos cierto que fue un instrumento apto para erradicar paulatinamente las prácticas segregacionistas.

Claramente decidido a impulsar el movimiento de los derechos civiles, el presidente Kennedy anunció el proyecto de ley en un discurso el 11 de junio de 1963,³⁷⁷ el mismo día en que el gobernador de Alabama impedía el ingreso de los estudiantes negros en la universidad del estado.³⁷⁸ Dos días después, los senadores Mike Mansfield y Everett Dirksen³⁷⁹ manifestaron su apoyo y, poco después, el proyecto fue enviado al House como cámara de origen. Como era de esperar, su trámite no fue sencillo. De igual manera que en el caso de la ley de 1960, intervino en primer lugar la Comisión de Asuntos Judiciales, en la que Emanuel Celler propuso algunas adiciones para reforzar su texto.³⁸⁰ En noviembre pasó a la Comisión de Reglamento y allí enfrentó la oposición de Howard Smith, justo en el momento en que fue asesinado Kennedy. Su sucesor, Lyndon B. Johnson, se hallaba así en medio de dos fuerzas opuestas. Si bien manifestó públicamente su intención de continuar impulsando la sanción de la ley,³⁸¹ en paralelo le preocupaba perder, a raíz ello, los votos sureños en la elección presidencial del año siguiente.³⁸² Finalmente, la experiencia y habilidad legislativa de Johnson –sentado ahora en el poderoso *bully pulpit* de la Casa Blanca–³⁸³ permitió que el House diera media sanción al proyecto en febrero de 1964 por una mayoría de 290 votos contra 130.³⁸⁴

Tampoco iba a ser simple la batalla en el Senado, donde era esperable que

377 Escrito por Ted Sorensen, se lo llamó *Report to the American People on Civil Rights* y fue difundido por radio y televisión.

378 Ver nota al pie 348.

379 Mansfield era el líder de la minoría demócrata en el Senado; y Dirksen, el líder de la minoría republicana.

380 Entre ellas figuraba el controvertido Título III, que había sido eliminado de las leyes de 1957 y 1960, en el que se establecía en forma amplia que el *Attorney General* podía promover acciones judiciales contra quienes incurrieran en violaciones a los derechos protegidos por la ley.

381 En su primera alocución a las cámaras legislativas reunidas en sesión conjunta, el 27 de noviembre de 1963 dijo que el mayor tributo que se le podía rendir a Kennedy era la sanción de la ley. “No memorial oration or eulogy could more eloquently honor President Kennedy’s memory than the earliest possible passage of the civil rights bill for which he fought so long”.

382 Al mismo tiempo, el proyecto estaba fuertemente impulsado por el *lobby* que ejercía la llamada Leadership Conference on Civil and Human Rights, una organización de segundo grado fundada en 1950, bajo la cual se nucleaban numerosas agrupaciones sindicales y de derechos civiles, entre ellas, la NAACP, la Brotherhood of Sleeping Car Porters, el Jewish Council for Public Affairs y el United Auto Workers. Ver Gelbman (2021).

383 La expresión *bully pulpit* fue acuñada en su momento por Theodore Roosevelt, refiriéndose a todo lugar prominente desde el cual expresar las ideas.

384 Los demócratas votaron 152-96 (61%-39%); y los republicanos, 138-34 (80%-20%).

la Comisión de Asuntos Judiciales, presidida por James Eastland, intentaría retener el proyecto todo lo posible para evitar su tratamiento en el recinto. Ello obligó a Mike Mansfield, líder de la mayoría, a maniobrar rápidamente para evitar el pase a dicha comisión, lo que logró con éxito.³⁸⁵ No obstante, los senadores del llamado *Southern Bloc*, formado luego de la Guerra Civil,³⁸⁶ estaban dispuestos a poner trabas y montaron un *filibuster* que duró casi 3 meses, prolongando las sesiones hasta el mes de junio.³⁸⁷ A partir de allí, los impulsores de la ley comenzaron a trabajar en la posibilidad de obtener un *cloture* y la figura clave para ello fue Everett Dirksen, líder de la minoría,³⁸⁸ quien antes de dar su voto favorable impuso algunos cambios en el proyecto de ley, los cuales fueron negociados con Hubert Humphrey, senador demócrata de Minnesota.³⁸⁹ Finalizada con éxito la negociación, el 10 de junio de 1964 se obtuvo el *cloture vote* con una mayoría de 71 a 29.³⁹⁰ Poco después, el Senado sancionó la ley con una mayoría de 73-27³⁹¹ y el presidente Johnson la promulgó el 2 de julio de 1964.

El texto de la ley es muy extenso y hacer su comentario completo excedería las proporciones de este trabajo, de modo tal que me limitaré a mencionar sus partes principales. Tal como se halla contenida actualmente en el United States Code (USC),³⁹² la ley está dividida en nueve partes.³⁹³ Comienza con una

385 Para evitar que el proyecto se eternizara en el limbo de la comisión presidida por Eastland, Mansfield hizo una jugada novedosa. Usualmente, luego de la primera lectura del proyecto, este era enviado a la Comisión. Mansfield dispuso, en cambio, que se procediera inmediatamente con la segunda lectura, pasando por alto el tratamiento en comisión. Ello permitió que en marzo de 1964 el Senado en pleno comenzara la discusión de la futura ley.

386 El Bloque del Sur estaba liderado en aquel momento por Richard Russell, senador demócrata de Georgia, y contaba también con el apoyo de John G. Tower, senador republicano de Texas.

387 En la sesión del 9-10 de junio, Robert Byrd, senador demócrata de West Virginia, ocupó la tribuna por más de 14 horas seguidas. Las esperanzas de los sureños se habían fortificado, además, con la campaña presidencial de George Wallace, gobernador de Alabama, quien alcanzó algunos éxitos iniciales en las primarias de Indiana y Wisconsin, lo cual permitía suponer que su política conseguía adeptos también en el norte. Estas esperanzas se derrumbaron, sin embargo, con la derrota de Wallace en Maryland.

388 Colaboró también, además de Dirksen y Mansfield, Thomas Kuchel, senador republicano de California de tendencia moderada.

389 Básicamente estos cambios tendían a restringir los alcances de la ley a los estados del sur en donde regían leyes Jim Crow, con el objeto de evitar que la legislación federal alcanzara a aquellos estados donde ya se habían sancionado leyes de derechos civiles.

390 Para lograr la mayoría necesaria, fue necesario que concurriera a votar el senador Clair Engle, de California, ya por entonces muy enfermo. Ver nota al pie 187.

391 Los demócratas votaron 46-21 (69%-31%); y los republicanos, 27-6 (82%-18%).

392 42 USC, Chapter 21.

393 Ellas son: Generally; Institutionalized Persons; Public Accommodations; Public Facilities; Public

declaración general de igualdad de todas las personas dentro del territorio de los Estados Unidos, unida a una protección contra la discriminación, ya sea que esta provenga de leyes locales o de particulares,³⁹⁴ y luego cada una de sus divisiones va concretando con detalle este derecho según sus diferentes campos de aplicación. Tal, por ejemplo, el uso de lugares de acceso al público (*public accommodations*), como restaurantes, bares, hoteles, teatros, cines, etc.,³⁹⁵ o bien en las relaciones laborales y el acceso a puestos de trabajo³⁹⁶. Asimismo, se establece el derecho de demandar a quien incurra en alguna conducta violatoria de estos derechos,³⁹⁷ habilitándolo también para hacerlo al *Attorney General*.³⁹⁸

Education; Federally Assisted Programs; Equal Employment Opportunities; Registration And Voting Statistics; Community Relations Service; y Miscellaneous Provisions.

- 394 “Section 1981. (a) Statement of equal rights All persons within the jurisdiction of the United States shall have the same right in every State and Territory to make and enforce contracts, to sue, be parties, give evidence, and to the full and equal benefit of all laws and proceedings for the security of persons and property as is enjoyed by white citizens, and shall be subject to like punishment, pains, penalties, taxes, licenses, and exactions of every kind, and to no other. (b) ‘Make and enforce contracts’. Defined for purposes of this section, the term ‘make and enforce contracts’ includes the making, performance, modification, and termination of contracts, and the enjoyment of all benefits, privileges, terms, and conditions of the contractual relationship. (c) Protection against impairment. The rights protected by this section are protected against impairment by nongovernmental discrimination and impairment under color of State law”.
- 395 “Section 2000a. (a) Equal access. All persons shall be entitled to the full and equal enjoyment of the goods, services, facilities, privileges, advantages, and accommodations of any place of public accommodation, as defined in this section, without discrimination or segregation on the ground of race, color, religion, or national origin [...]”.
- 396 “Section 2000e-2. (a) Employer practices. It shall be an unlawful employment practice for an employer (1) to fail or refuse to hire or to discharge any individual, or otherwise to discriminate against any individual with respect to his compensation, terms, conditions, or privileges of employment, because of such individual’s race, color, religion, sex, or national origin; or (2) to limit, segregate, or classify his employees or applicants for employment in any way which would deprive or tend to deprive any individual of employment opportunities or otherwise adversely affect his status as an employee, because of such individual’s race, color, religion, sex, or national origin [...]”.
- 397 “Section 1983. Every person who, under color of any statute, ordinance, regulation, custom, or usage, of any State or Territory or the District of Columbia, subjects, or causes to be subjected, any citizen of the United States or other person within the jurisdiction thereof to the deprivation of any rights, privileges, or immunities secured by the Constitution and laws, shall be liable to the party injured in an action at law, suit in equity, or other proper proceeding for redress, except that in any action brought against a judicial officer for an act or omission taken in such officer’s judicial capacity, injunctive relief shall not be granted unless a declaratory decree was violated or declaratory relief was unavailable. For the purposes of this section, any Act of Congress applicable exclusively to the District of Columbia shall be considered to be a statute”.
- 398 Esta habilitación figura específicamente en diferentes casos. Por ejemplo, cuando se denuncia la discriminación para el uso de las llamadas *public facilities* (lugares de acceso público de propiedad estatal).
 “Section 2000b. (a) Complaint; certification; institution of civil action; relief requested; jurisdiction; impleading additional parties as defendants. Whenever the Attorney General receives a com-

Al año siguiente, durante el 89º Congreso (1965-1967), fue sancionada la Voting Rights Act of 1965,³⁹⁹ reglamentaria de la Enmienda XV y destinada específicamente a combatir la discriminación racial en el derecho a votar.⁴⁰⁰ Promovido por los senadores Mike Mansfield y Everett Dirksen,⁴⁰¹ el proyecto ingresó al Senado en marzo de 1965,⁴⁰² durante uno de los picos de violencia de toda esta lucha.⁴⁰³ Allí le esperaba un trámite con alternativas similares a las de sus anteriores.⁴⁰⁴ James Eastland, desde la Comisión de Asuntos Judiciales, estaba dispuesto a impedir la u obstaculizarla.⁴⁰⁵ Tampoco faltó, por cierto, el *filibuster* de sus colegas, que fue superado. El 9 de abril, la Comisión concluyó el análisis del proyecto por un voto de 12 a 4, sin efectuar ninguna recomen-

plaint in writing signed by an individual to the effect that he is being deprived of or threatened with the loss of his right to the equal protection of the laws, on account of his race, color, religion, or national origin, by being denied equal utilization of any public facility which is owned, operated, or managed by or on behalf of any State or subdivision thereof, other than a public school or public college as defined in section 2000c of this title, and the Attorney General believes the complaint is meritorious and certifies that the signer or signers of such complaint are unable, in his judgment, to initiate and maintain appropriate legal proceedings for relief and that the institution of an action will materially further the orderly progress of desegregation in public facilities, the Attorney General is authorized to institute for or in the name of the United States a civil action in any appropriate district court of the United States against such parties and for such relief as may be appropriate, and such court shall have and shall exercise jurisdiction of proceedings instituted pursuant to this section. The Attorney General may implead as defendants such additional parties as are or become necessary to the grant of effective relief hereunder”.

399 Public law 89-110; 79 Statutes at Large 437. Actualmente está contenida en el Título 52 del USC.

400 La ley fue luego modificada en 1970, 1975, 1982, 1992 y 2006.

401 En su redacción había colaborado el entonces *Attorney General*, Nicholas Katzenbach, y por ello se lo llamó Proyecto Dirksenbach.

402 Allí recibió la adhesión de 64 senadores más. En total la suscribieron 46 demócratas y 20 republicanos.

403 Entre otros episodios, cabe mencionar que en enero de 1965 Martin Luther King Jr., James Bevel y otros líderes de los derechos civiles organizaron en Selma, Alabama, varios actos pacíficos de protesta, los cuales fueron violentamente reprimidos por la policía. Asimismo, el 18 de febrero de ese año, en Marion, Alabama, la policía estatal irrumpió violentamente en una marcha nocturna por los derechos electorales. Al reprimir la protesta, un oficial de la policía llamado James Bonard Fowler mató de un disparo a Jimmie Lee Jackson, un afroamericano de 26 años que estaba desarmado. Ver Williams (2002).

404 Además, los demócratas habían triunfado ampliamente en las elecciones de noviembre de 1964 y en el Senado tenían 68 bancas, contra 32 de los republicanos. Curiosamente, en esa elección, en la cual fue electo presidente Lyndon B. Johnson, este ganó en todos los estados menos en los del sur, donde triunfó su oponente republicano Barry Goldwater. Era evidente que en el sur se estaban cobrando el apoyo de Johnson a la ley de derechos civiles sancionada ese año.

405 Una de las disposiciones más irritantes para los estados del sur era la llamada *coverage formula*, mediante la cual la ley se aplicaba especialmente a dichos estados, limitando así, por medio de una ley federal, las leyes electorales locales. Finalmente, estas cláusulas fueron limitadas.

dación, y el 22 de abril comenzó el debate en el recinto.⁴⁰⁶ El 25 de mayo se obtuvo el voto de clausura por una mayoría de 70 a 30 y, al día siguiente, el Senado sancionó el proyecto por mayoría de 77 a 19.⁴⁰⁷

Si bien el texto puede resultar complejo y controvertido en algunos aspectos,⁴⁰⁸ y por ello ha dado lugar a numerosos casos judiciales,⁴⁰⁹ su propósito esencial fue garantizar ampliamente el derecho a votar, eliminando las restricciones existentes hasta ese momento.⁴¹⁰

Completando este ciclo legislativo, tres años después, el 90º Congreso (1967-1969) sancionó la Civil Rights Act of 1968,⁴¹¹ destinada en particular a proteger los derechos de las tribus indígenas, reconociéndoles que gozaban de todos los derechos garantizados por el Bill of Rights.⁴¹² En los títulos VIII y IX fue

406 Allí fue defendido por Dirksen, con la fuerte oposición de los senadores Strom Thurmond, republicano de South Carolina, famoso por su larguísimo *filibuster* contra la ley de 1957, y Samuel James Ervin, demócrata de North Carolina.

407 Votaron a favor 47 demócratas y 30 republicanos. En contra votaron 16 demócratas y 2 republicanos. Solo votaron en contra los senadores del sur.

408 Buena parte de estas complejidades tienen origen en las cláusulas que se aplicaban, en particular a algunos estados por medio de la *coverage formula*, la cual, como vimos, generó un fuerte debate en el Senado.

409 Sin entrar en el análisis de todos estos casos, pues no es el objeto de este trabajo, vale recordar que ya al año siguiente de la sanción de la ley, en *South Carolina v. Katzenbach*, 383 U.S. 301 (1966), la Corte Suprema, por mayoría de 8-1, resolvió que la Voting Rights Act of 1965 era constitucional y no invadía el derecho de los estados de regular y controlar sus elecciones.

410 “Section 2. No voting qualification or prerequisite to voting, or standard, practice, or procedure shall be imposed or applied by any State or political subdivision to deny or abridge the right of any citizen of the United States to vote on account of race or color [...]”.

“Section 4. (a) To assure that the right of citizens of the United States to vote is not denied or abridged on account of race or color, no citizen shall be denied the right to vote in any Federal, State, or local election because of his failure to comply with any test or device in any State [...]”.

411 Public law 90-284; 82 Statutes at Large 73.

412 “Section 202. 1 (a) In general. No Indian tribe in exercising powers of self government shall (1) make or enforce any law prohibiting the free exercise of religion, or abridging the freedom of speech, or of the press, or the right of the people peaceably to assemble and to petition for a redress of grievances; (2) violate the right of the people to be secure in their persons, houses, papers, and effects against unreasonable search and seizures, nor issue warrants, but upon probable cause, supported by oath or affirmation, and particularly describing the place to be searched and the person or thing to be seized; (3) subject any person for the same offense to be twice put in jeopardy; (4) compel any person in any criminal case to be a witness against himself; (5) take any private property for a public use without just compensation; (6) deny to any person in a criminal proceeding the right to a speedy and public trial, to be informed of the nature and cause of the accusation, to be confronted with the witnesses against him, to have compulsory process for obtaining witnesses in his favor, and at his own expense to have assistance of counsel for his defense (except as provided in subsection (b)); (7) (A) require excessive bail, impose excessive fines, or inflict cruel and unusual punishments; (B) except as provided in subparagraph (C), impose for conviction of any 1 offense any penalty or

legislado también el *fair housing*, es decir, el derecho a no ser discriminado en la venta o alquiler de propiedades por razones raciales.⁴¹³ Luego de ser aprobada en el House⁴¹⁴ y en el Senado,⁴¹⁵ la ley fue promulgada por Lyndon B. Johnson el 11 de abril de 1968.

22. John Moss y su lucha por la Freedom of Information Act

A lo largo de la década de 1960, bien que opacada por la agria confrontación de los derechos civiles, comenzó a gestarse otra cruzada, que tuvo un primer fruto importante en 1966 y se consolidó con mayor amplitud en la década siguiente, como veremos enseguida. Fue la lucha encaminada a generar un mayor y más fácil acceso del público a los documentos y archivos en posesión del Gobierno federal. El principal promotor de esta iniciativa por la transparencia y accesibilidad de la información, luego identificada en el llamado *government in the sunshine* (gobierno a la luz del sol), fue John Emerson Moss, representante demócrata de California, quien, luego de más de una década de activa y persistente insistencia, logró en el 89º Congreso (1965-1967) la sanción de la Ley de Libertad en la Información (Freedom of Information Act), más conocida como FOIA, por sus siglas en inglés.⁴¹⁶

Moss había ingresado en el House en el 83º Congreso (1953-1955), siendo todavía un joven y poco conocido legislador que había ganado su banca por un muy escaso margen de votos en la elección de 1952.⁴¹⁷ Desde allí en adelante, ganó consecutivamente todas las elecciones en su distrito electoral, hasta su

punishment greater than imprisonment for a term of 1 year or a fine of \$5,000, or both; (C) subject to subsection (b), impose for conviction of any 1 offense any penalty or punishment greater than imprisonment for a term of 3 years or a fine of \$15,000, or both; or (D) impose on a person in a criminal proceeding a total penalty or punishment greater than imprisonment for a term of 9 years; (8) deny to any person within its jurisdiction the equal protection of its laws or deprive any person of liberty or property without due process of law; (9) pass any bill of attainder or ex post facto law; or (10) deny to any person accused of an offense punishable by imprisonment the right, upon request, to a trial by jury of not less than six persons”.

413 Esta sección de la ley había sido impulsada, entre otras organizaciones, por el Chicago Freedom Movement, liderado por Martin Luther King, James Bevel y Albert Raby, con el apoyo del Coordinating Council of Community Organizations (CCCCO) y la Southern Christian Leadership Conference (SCLC).

414 Inicialmente, la mayoría fue de 327-93, y las reformas introducidas por el Senado se aprobaron por un voto de 250-172.

415 La mayoría fue de 71-20.

416 Public law 89-487; 80 Statutes at Large 250; 5 U.S. Code § 552.

417 Antes de ello, desde 1949 había sido legislador en California.

retiro a fines de 1978 al concluir el 95º Congreso (1977-1979). Durante ese período, su preocupación principal –tarea a la que se dedicó más de una década– fue obtener la sanción de una ley de libertad de información que otorgara al público el derecho a examinar, con las menores restricciones posibles, los documentos del Gobierno federal, una cuestión que, hasta entonces, no tenía muchos precedentes.⁴¹⁸ Se valió para ello de su condición de miembro de dos comisiones importantes, la de operaciones del Gobierno (Committee on Government Operations), con competencia en materia de información, y la de comercio interestatal e internacional (Interstate and Foreign Commerce Committee), y recibió el apoyo de Donald Rumsfeld, representante republicano de Illinois –que integraba también la primera de las comisiones mencionadas–, quien sería luego una figura política prominente en Washington, D.C.⁴¹⁹ Sus esfuerzos se vieron coronados, finalmente, cuando el 4 de julio de 1966 la FOIA fue sancionada.⁴²⁰ En 1976, la FOIA fue completada con la Government in the Sunshine Act,⁴²¹ que dispuso dar la mayor publicidad posible a los actos de gobierno⁴²² por medio de las llamadas *open meetings*, es decir, aquellas reuniones en las cuales un órgano o ente del Gobierno (*agency*) puede tomar alguna decisión, cuyo contenido debe publicarse⁴²³ y que, eventualmente, pueden estar abiertas al público.

23. La Ley de Reorganización del Congreso de 1970

En esa misma época, el Congreso volvió a sentir la necesidad de producir otra reforma interna, tal como había ocurrido en 1946. Recordemos, además, que

418 Salvo una antigua ley sueca de 1766, el antecedente más reciente era una ley de Finlandia sancionada en 1951. Actualmente, y a partir de la sanción de la FOIA, más de cien países cuentan con una legislación similar. Ver: <https://gijn.org/resources/freedom-of-information-laws/>. Nuestro país, con bastante retraso, sancionó en 2016 la Ley 27275.

419 Rumsfeld fue dos veces secretario de Defensa (1975-1977 y 2001-2006), *Chief of Staff* del presidente Gerald Ford (1974-1975) y representante de los Estados Unidos ante la NATO (1973-1974).

420 Además de la FOIA, Moss fue coautor e impulsó la ley de protección de los consumidores (Consumer Product Safety Act), sancionada en 1972 por el 92º Congreso. Ver Lemov (2011).

421 Public Law 94-409; 90 Statutes at Large 1241; 5 USC § 552b.

422 La sección 2 de la ley establece: “It is hereby declared to be the policy of the United States that the public is entitled to the fullest practicable information regarding the decisionmaking processes of the Federal Government. It is the purpose of this Act to provide the public with such information while protecting the rights of individuals and the ability of the Government to carry out its responsibilities”.

423 Salvo que sea aplicable algunas de las excepciones expresamente previstas en la ley.

esta última no había resultado del todo satisfactoria.⁴²⁴ Fue así que el 11 de marzo de 1965, durante el 89º Congreso, fue instalado nuevamente el Joint Committee on the Organization of Congress, con el objeto de estudiar el trabajo parlamentario y recomendar mejoras en este. La resolución conjunta que lo creó⁴²⁵ dispuso que estuviera integrado por un total de doce miembros, seis por cada cámara, designados por sus respectivos presidentes y con igual representación de la mayoría y minoría en cada una.⁴²⁶ Su competencia era amplia, extendiéndose a casi todas las áreas de la tarea legislativa, con excepción del procedimiento.⁴²⁷ Fue autorizado, asimismo, a crear subcomisiones, requerir y producir pruebas y obtener testimonios.⁴²⁸

Presidido conjuntamente por el senador Almer S. (Mike) Monroney, demócrata de Oklahoma, y por el representante Ray J. Madden, demócrata de Indiana, la Comisión, luego de cinco meses de trabajo,⁴²⁹ produjo su informe final

424 Ver apartado 8.

425 S. Con. Res. 2 (89th); 79 Statutes at large 1422.

426 “Section 1. [...] there is hereby established a Joint Committee on the Organization of the Congress (hereinafter referred to as the committee) to be composed of six Members of the Senate (not more than three of whom shall be members of the majority party) to be appointed by the President of the Senate, and six Members of the House of Representatives (not more than three of whom shall be members of the majority party) to be appointed by the Speaker of the House of Representatives. The committee shall select a chairman and a vice chairman from among its members. No recommendation shall be made by the committee except upon a majority vote of the Members representing each House, taken separately”.

427 “Section 2. The committee shall make a full and complete study of the organization and operation of the Congress of the United States and shall recommend improvements in such organization and operation with a view toward strengthening the Congress, simplifying its operations, improving its relationships with other branches of the United States Government, and enabling it better to meet its responsibilities under the Constitution. This study shall include, but shall not be limited to, the organization and operation of each House of the Congress; the relationship between the two Houses; the relationships between the Congress and other branches of the Government; the employment and remuneration of officers and employees of the respective Houses and officers and employees of the committees and Members of Congress; and the structure of, and the relationships between, the various standing, special, and select committees of the Congress: Provided That nothing in this concurrent resolution shall be construed to authorize the committee to make any recommendations with respect to the rules, parliamentary procedure, practices, and/or precedents of either House, or the consideration of any matter on the floor of either House: Provided further That the language employed herein shall not prohibit the committee from studying and recommending the consolidations and reorganization of committees”.

428 “Section 3. (a) The committee, or any duly authorized subcommittee thereof, is authorized to sit and act at such places and times during the sessions, recesses, and adjourned periods of the Eighty-ninth Congress, to require by subpoena or otherwise the attendance of such witnesses and the production of such books, papers, and documents, to administer such oaths, to take such testimony, to procure such printing and binding, and to make such expenditures, as it deems advisable [...]”.

429 Llegaron a tomarse casi 200 testimonios, incluyendo a 106 miembros del Congreso.

el 28 de julio de 1966,⁴³⁰ en el cual fueron recomendadas una serie de reformas que, por su misma naturaleza, tardaron más de cinco años en implementarse.⁴³¹ En ambas cámaras se dilató la reforma propuesta. El Senado, en 1967, aprobó un proyecto de ley basado en el informe de la Comisión,⁴³² pero en el House esta iniciativa languideció ante la fuerte oposición de los presidentes de las comisiones que se resistían a ver disminuidas sus atribuciones. Recién en abril de 1969 la Comisión de Reglamento (House Committee on Rules) dispuso la creación de una subcomisión (Special Subcommittee on Legislative Reorganization), presidida por Bernice F. Sisk, demócrata de California,⁴³³ que se encargó de analizar estas reformas. Como resultado de ello, luego de casi un año de trabajo, el 12 de mayo de 1970 la Subcomisión produjo un informe⁴³⁴ que fue la base de la futura ley promulgada el 26 de octubre de 1970 por el presidente Nixon.⁴³⁵

Nació así la Legislative Reorganization Act of 1970,⁴³⁶ que produjo algunos cambios muy moderados sin modificar la estructura interna de las comisiones legislativas, como lo había hecho la ley de 1946. Sus objetivos principales, en lo que hace a la tarea interna del Congreso, fueron: (a) hacer más transparente la actividad parlamentaria, disponiendo que las sesiones de las comisiones fueran públicas, permitiendo incluso que se difundieran por radio y televisión,⁴³⁷ con excepción de las del Committee on Appropriations del Senado –en materia presupuestaria– cuando estuviera comprometida la seguridad nacional o la persona

430 S. Report 1414.

431 Entre otras, se propuso limitar el poder de los presidentes de las comisiones, reducir el número de estas y mejorar su personal.

432 S. 355.

433 La integraron también Richard W. Bolling, demócrata de Missouri, Delbert L. Latta, republicano de Ohio, y Howard Allen Smith, republicano de California, entre otros.

434 House Report 91-1215.

435 El proyecto de ley fundado en dicho informe fue sometido al pleno del House el 13 de julio y fue aprobado por una mayoría de 326-17 el 17 de septiembre. En el Senado fue aprobado, con modificaciones, por una mayoría de 59-5. Finalmente, el House aprobó estas reformas el 8 de octubre.

436 Public Law 91-510; 84 Statutes at Large 1140.

437 “Section 116. (a) Section 133A(b) of the Legislative Reorganization Act of 1946, as enacted by section 112(a) of this Act, is amended by adding at the end thereof the following: ‘Whenever any such hearing is open to the public, that hearing may be broadcast by radio or television, or both, under such rules as the committee may adopt.’. (b) Rule X I of the Rules of the House of Representatives is amended by adding at the end thereof the following new clause: 33. (a) It is the purpose of this clause to provide a means, in conformity with acceptable standards of dignity, propriety, and decorum, by which committee hearings which are open to the public may be covered, by television broadcast, radio broadcast, and still photography, or by any of such methods of coverage [...]”.

de algún testigo;⁴³⁸ y (b) limitar el poder de la antigüedad (*seniority*) de los senadores y representantes en las comisiones. Pese a su extenso y detallado texto, esta ley, tal como sucedió con su antecesora, no fue realmente efectiva, pues algunas medidas adoptadas luego se encargaron de diluir estas reformas (Kra-vitz, 1990). Probablemente la más duradera y práctica de sus innovaciones haya sido la introducción del sistema de voto electrónico en el House, que agilizó enormemente el cómputo de estos.⁴³⁹

24. La Enmienda XXVI y sus antecedentes

Por medio de la Voting Rights Act Amendments of 1970,⁴⁴⁰ el Congreso estableció en 18 años la edad mínima para votar, tanto en las elecciones federales como en las estatales y locales. En tanto esto implicaba imponer una regulación federal sobre el proceso electoral de los estados, la cuestión fue planteada en el caso *Oregon v. Mitchell*,⁴⁴¹ en el cual la Corte Suprema –en una sentencia muy dividida– estableció que el Congreso podía regular la edad mínima para votar en las elecciones federales, pero no podía hacerlo ni en las estatales ni en locales. Esta cuestión dio lugar, en 1971, a la incorporación de la Enmienda XXVI, que unifica en 18 años la edad mínima para votar en todas las elecciones, prohibiendo que este derecho sea denegado o limitado en razón de la edad.⁴⁴²

438 “Section 242. (a) Each hearing conducted by the Committee on Appropriations of the Senate shall be open to the public except when the committee determines that the testimony to be taken at that hearing may relate to a matter of national security, may tend to reflect adversely on the character or reputation of the witness or any other individual, or may divulge matters deemed confidential under other provisions of law or Government regulation. Whenever any such hearing is open to the public, that hearing may be broadcast by radio or television, or both, under such rules as the committee may adopt [...]”.

439 La sección 121(a) modificó el Artículo XV del Reglamento del House, cuyo apartado 5 quedó redactado así: “In lieu of the calling of the names of Members in the manner provided for under the preceding provisions of this Rule, upon any roll call or quorum call, the names of such Members voting or present may be recorded through the use of appropriate electronic equipment”.

440 84 Statutes at Large 318.

441 400 U.S. 112 (1970).

442 “Amendment XXVI Section 1. The right of citizens of the United States, who are eighteen years of age or older, to vote shall not be denied or abridged by the United States or by any State on account of age. Section 2. The Congress shall have power to enforce this article by appropriate legislation”.

25. La Federal Election Campaign Act de 1971

En 1971, el Congreso sancionó la Federal Election Campaign Act (FECA),⁴⁴³ que fue la primera ley federal que reguló de manera integral las campañas electorales y los fondos recaudados para estas.

Ya en 1905, Theodore Roosevelt se había pronunciado a favor de legislar sobre el financiamiento de las campañas, exhortando a prohibir las contribuciones de las empresas otorgadas por motivos políticos.⁴⁴⁴ Como respuesta, el Congreso sancionó, en 1907, la llamada Tillman Act,⁴⁴⁵ impulsada por el senador Benjamin Tillman, demócrata de South Carolina,⁴⁴⁶ que les prohibió a las compañías comerciales financiar campañas políticas. Poco después, en 1910, el 61° Congreso (1909-1911) sancionó la Federal Corrupt Practices Act,⁴⁴⁷ reformada luego en 1911 y 1925.⁴⁴⁸ También fueron legislados ciertos aspectos parciales de la actividad política en la Hatch Act de 1939,⁴⁴⁹ que les prohibió a los empleados de la Administración ejercer tales actividades, y en la Smith-Connally Act de 1943,⁴⁵⁰ que les prohibió a los sindicatos contribuir financieramente a las campañas, lo que también fue prohibido por la Taft-Hartley Act de 1947.⁴⁵¹

Toda esta legislación fue consolidada y ampliada en la FECA. Esta ley estableció disposiciones más estrictas sobre la información que debían publicar los partidos políticos y los llamados *political action committees* (PAC)⁴⁵² sobre los

443 Public Law 92-225; 86 Statutes at Large 3.

444 Lejos de ser inocente, esta propuesta había sido impulsada debido a que, ese mismo año, una investigación llevada a cabo en el estado de New York sobre la vinculación existente entre las grandes compañías de seguros y los banqueros de Wall Street descubrió, accidentalmente, que la New York Life Insurance Company había contribuido con 48700 dólares para la campaña presidencial de Roosevelt en 1904. Ello condujo a encontrar pruebas de que grandes y pequeñas compañías de seguros habían contribuido a financiar las campañas presidenciales de los republicanos en 1896, 1900 y 1904.

445 Public Law 59-36; 34 Statutes at Large 864.

446 El lado oscuro de la personalidad de Tillman era su odio racial hacia los negros, a quienes persiguió despiadadamente mientras fue gobernador de South Carolina en 1890-1894.

447 Public law 61-274; 36 Statutes at Large 822.

448 Esta ley impuso topes a los gastos de los partidos políticos en las campañas para las elecciones generales de los representantes y fue la primera ley federal que ordenó publicar informes sobre tales gastos, bien que no alcanzó a los de los candidatos en forma personal. Si bien el incumplimiento de la ley acarrea la imposición de penalidades, estas raramente fueron aplicadas.

449 Public Law 76-252; 53 Statutes at Large 1147.

450 Public Law 78-89; 57 Statutes at Large 163.

451 Public Law 80-101; 61 Statutes at Large 136.

452 Los PAC (a veces llamados Super PAC) son organizaciones empleadas para nominar, promover y financiar las campañas de los candidatos para los cargos políticos. Están exentas del pago de impues-

fondos recibidos para financiar las campañas e impuso, asimismo, límites a los fondos que podían ser recibidos. En su versión original, no estableció una autoridad central para controlar su cumplimiento. Ello fue corregido en 1974, cuando fue creada la Federal Election Commission (FEC) mediante una enmienda a la FECA,⁴⁵³ motivada por el caso Watergate. Así, en esta enmienda, se impusieron nuevos límites a los montos de financiamiento.⁴⁵⁴

Estas modificaciones dieron lugar a que el senador republicano por New York James L. Buckley, junto con otros demandantes, planteara la inconstitucionalidad de los límites impuestos al financiamiento de las campañas, así como el modo de designación de los integrantes del *board* de la FEC. Al resolver la cuestión en *Buckley V. Valeo*,⁴⁵⁵ la Corte Suprema produjo una de las sentencias más complejas y confusas de su historia.⁴⁵⁶ Con fundamento en la Enmienda I, la Corte sostuvo que era inconstitucional la limitación en los fondos que un particular podía aportar a la campaña de un candidato individual. También fueron declarados inconstitucionales el límite total de los fondos propios que cada candidato podía gastar en su campaña y el procedimiento de designación de los directores de la FEC.⁴⁵⁷

26. La Equal Rights Amendment de 1972

En marzo de 1972 fue sancionada en el Congreso la que podría haberse convertido, en ese momento, en la Enmienda XXVII. Era la llamada Equal Rights Amendment (ERA), que el movimiento feminista venía propiciando desde la década de 1920.⁴⁵⁸ Luego de más de cuatro décadas de insistencia, las feministas, lideradas en esta oportunidad por Bella Abzug, representante demócrata

tos bajo lo dispuesto en la sección 527 del Internal Revenue Code previsto en el Título 26 del USC y reciben por ello el nombre de *527 organizations*.

453 Federal Election Campaign Act Amendments of 1974. Public Law 93-443; 88 Statutes at Large 1263.

454 Los topes eran los siguientes: (a) 1000 dólares para la campaña de un cargo federal; (b) 5000 dólares para un PAC; y (c) 25000 dólares anuales en total.

455 424 U.S. 1 (1976).

456 Fue una decisión *per curiam*, en la cual votaron por separado todos los jueces, salvo Stevens, que no intervino.

457 De acuerdo con la ley, estos eran designados por el Presidente de los Estados Unidos, el *Speaker* del House y el presidente *pro tempore* del Senado. La Corte sostuvo que ello violaba la Appointments Clause (art. II, sección 2), según la cual los nombramientos debe hacerlos el presidente con acuerdo del Senado.

458 La enmienda había sido propuesta por primera vez en 1923 por Alice Paul, la fundadora del National Woman's Party.

de New York y muy activa militante por los derechos de las mujeres, lograron la sanción de la ley que aprobaba la enmienda.⁴⁵⁹ Esta comenzó exitosamente su ronda de aprobación por las legislaturas estatales, donde se requieren 38 votos favorables para llegar a los tres cuartos del total que exige el Artículo V de la Constitución. Hawaii fue el primero en aprobarla y, en menos de un año, se reunieron 30 aprobaciones. Habían llegado a obtenerse hasta 35 y faltaban solo 3 estados, pero el proceso se detuvo merced a una fuerte campaña en contra organizada por Phyllis Schlafly, una activista conservadora, que finalmente logró su objetivo.⁴⁶⁰

Hoy en día, la cuestión sigue siendo materia de controversia. Si bien muchos años después la enmienda fue ratificada por los tres estados que faltaban,⁴⁶¹ el problema es que, por una resolución conjunta, el Congreso había dispuesto, en 1972, que la enmienda debía ser ratificada dentro de los siete años de aprobada. Si bien este plazo fue prorrogado luego hasta 1982, las tres últimas ratificaciones son muy posteriores a esa fecha, lo que podría dar origen a una batalla legal para establecer si el Congreso, por medio de una resolución conjunta, puede imponer un límite temporal para la ratificación de las enmiendas.

27. El caso Watergate

Uno de los hechos que dominaron la escena política de la década de 1970 fue el caso Watergate, protagonizado por el entonces presidente Richard M. Nixon, que fue, probablemente, la figura más controvertida de la política norteamericana en el siglo XX.⁴⁶² Apodado Tricky Dick (“Dick el tramposo”),⁴⁶³ Harry S. Truman dijo alguna vez de él: “Nixon es un bastardo mentiroso. Puede mentir

459 Su texto, que básicamente establecía la no discriminación en razón del sexo (género), era el siguiente: “Section 1. Equality of rights under the law shall not be denied or abridged by the United States or by any state on account of sex. The Congress shall have the power to enforce, by appropriate legislation, the provisions of this article [...]”.

460 Ver Critchlow (2005).

461 La ratificaron Nevada en 2017, Illinois en 2018 y Virginia en 2020.

462 La literatura sobre este caso es abundantísima. Entre las obras más recientes puede verse Dobbs (2021).

463 El sobrenombre le fue puesto por el *Independent Review*, un diario californiano, durante su campaña para senador por California en 1950. Nixon disputaba la banca con Helen Gahagan Douglas a quien acusó de tener inclinaciones comunistas llamándola “la dama rosa” (*the pink lady*) y distribuyendo unos 500 mil panfletos de ese color en los cuales vinculaba sus votos como diputada con el Partido Comunista. Nixon ganó la elección, se convirtió a los 38 años en el senador más joven de la Cámara y de allí en adelante el seudónimo no lo abandonó jamás.

de ambos lados de su boca al mismo tiempo y si alguna vez se sorprendió a sí mismo diciendo la verdad, mintió para no perder la práctica” (como se citó en De Gregorio, 2013, p. 600).⁴⁶⁴ Con Nixon, la “Presidencia Imperial” –como Arthur Schlesinger (2004) ha denominado a la presidencia de los Estados Unidos– tuvo uno de sus apogeos, tanto en la política internacional⁴⁶⁵ como en la doméstica.⁴⁶⁶ Tan convencido estaba de la naturaleza cuasi monárquica de su poder que, tres años después de haber renunciado, en una entrevista por televisión llegó a decir que “Cuando el Presidente lo hace, eso significa que no es ilegal” (como se citó en Schlesinger, 2004, p. 421).⁴⁶⁷

27.1. El *affaire* de los Pentagon Papers

Si bien el caso de los “Archivos o Papeles del Pentágono” no involucra directamente al Congreso, vale la pena mencionarlo como antecedente, pues el grupo de tareas que Nixon organizó a partir de ese suceso estuvo parcialmente involucrado en el caso Watergate.

En 1967, el entonces secretario de Defensa, Robert McNamara, decidió recopilar los archivos e información existentes sobre la guerra de Vietnam. A tal fin, sin informarle a Lyndon B. Johnson ni a Dean Rusk, el secretario de Estado, creó un grupo, liderado finalmente por Leslie H. Gelb,⁴⁶⁸ un funcionario del Departamento de Defensa, que llevó a cabo una exhaustiva investigación que abarcó 47 volúmenes, oficialmente denominada *Report of the Office of the*

464 “Nixon is a no-good lying bastard. He can lie out of both sides of his mouth at the same time, and if he ever caught himself telling the truth, he’d lie to keep his hands in”.

465 En materia de relaciones exteriores, Nixon comenzó una política de apertura con los países enemigos de los Estados Unidos. De la mano de Henry Kissinger, su entonces Consejero Nacional de Seguridad, restableció relaciones diplomáticas con China en 1972. Ese mismo año firmó con Leonid Brezhnev, el líder soviético, dos acuerdos de reducción de armamentos, los llamados SALT (Strategic Arms Limitations Talks). Un relato detallado de la política exterior de Nixon ha sido efectuado por Kissinger en sus memorias. Ver Kissinger (2011a, 2011b).

466 Nixon tuvo, en general, una mala relación con el Congreso, dominado por los demócratas. Una de estas controversias, entre muchas otras, tuvo lugar con motivo del corte discrecional de partidas presupuestarias, donde Nixon llegó a desafectar los fondos de unos 100 programas federales que totalizaban 15 mil millones de dólares. Este manejo arbitrario de las partidas aprobadas por el Congreso condujo a la sanción, en 1974, de la llamada Congressional Budget and Impounding Act, (Public Law 93-344; 88 Statutes at Large 297) por medio de la cual se establecieron fuertes límites en la administración ejecutiva del Presupuesto. Ver Urosfsky y Finkelman (2001).

467 “When the President does it, that means that it is not illegal”.

468 Inicialmente, McNamara puso al frente del grupo a John McNaughton, su segundo en el cargo, pero este murió poco después en un accidente aéreo.

Secretary of Defense Vietnam Task Force. Se detallaban allí, entre otras cuestiones, algunas de las atrocidades cometidas por las fuerzas norteamericanas en Vietnam. Si bien la investigación era secreta, los datos recopilados en ella llamaron la atención de quienes tuvieron acceso a los archivos. Fue así que, en 1971, Daniel Ellsberg, un analista militar que trabajaba por entonces para la RAND Corporation⁴⁶⁹ y se había vuelto un opositor a la guerra, extrajo fotocopias del informe y las filtró a *The New York Times* y luego a *The Washington Post*, los cuales comenzaron a publicar parcialmente el informe, desencadenando un escándalo mayúsculo.⁴⁷⁰

Nixon, que por aquella época estaba en su primer mandato, en un principio no le prestó mucha atención al caso, pues el informe afectaba, en particular, a su predecesor, Lyndon B. Johnson. Sin embargo, Henry Kissinger, su entonces consejero de Seguridad Nacional,⁴⁷¹ le aconsejó que tomara cartas en el asunto para evitar que ello sentara un mal precedente. Fue así que, entre otras acciones más directas que mencionaré en el punto siguiente, el Gobierno inició un proceso judicial tendiente a que se ordenara interrumpir la publicación, pero la demanda fue rechazada por la Corte.⁴⁷²

27.2. El espionaje en el Partido Demócrata

Una semana después de la publicación de los *Pentagon Papers*, Nixon creó una unidad especial en la Casa Blanca destinada a evitar futuras filtraciones de información.⁴⁷³ Su nombre oficial era Special Investigations Unit, pero sus integrantes eran más conocidos como los “Plomeros de la Casa Blanca” (*White House Plumbers*), dada la tarea que tenían asignada.⁴⁷⁴ Este grupo estaba integra-

469 Antes de ello había sido funcionario del Departamento de Defensa y conocía el informe.

470 Los artículos fueron luego recopilados bajo la dirección y edición de Sheehan et al. (1971). Hay una reedición más reciente de 2017.

471 Luego, en 1973, durante el segundo mandato de Nixon, Kissinger fue designado secretario de Estado.

472 *New York Times v. United States*, 403 U.S. 713 (1971).

473 Esta iniciativa corporizaba, en parte, una propuesta que había diseñado, en 1970, Tom Charles Huston, un asesor de Nixon, para llevar a cabo tareas de inteligencia respecto a los izquierdistas radicalizados (*left-wing radicals*).

474 Se los conocía también como los “Nixon’s fixers”.

do, entre otros, por David Young,⁴⁷⁵ E. Howard Hunt,⁴⁷⁶ G. Gordon Liddy⁴⁷⁷ y Frank A. Sturgis.⁴⁷⁸ Una de sus primeras misiones fue ingresar a la oficina de Lewis J. Fielding, el psiquiatra de Daniel Ellsberg, y copiar o robar su historia clínica para contar con material que permitiera desacreditarlo públicamente. Los “plomeros” no tuvieron éxito en esta misión y, como veremos enseguida, tampoco la tuvieron en la más importante de ellas, cuyo descubrimiento condujo a la caída de Nixon.

En 1972 Nixon comenzó a trabajar en la campaña por su reelección⁴⁷⁹ y, como parte de ella, decidió emplear a los “plomeros” para llevar a cabo tareas de espionaje en el Partido Demócrata.⁴⁸⁰ En el marco de ese operativo, el 17 de junio un equipo integrado, entre otros, por Frank Sturgis⁴⁸¹ ingresó clandestinamente a las oficinas del Comité Nacional del Partido Demócrata, ubicadas en uno de los edificios del llamado Watergate Complex,⁴⁸² con el objeto de copiar documentos e instalar y reponer escuchas telefónicas. En medio del operativo, un guardia de seguridad del edificio advirtió ciertas anomalías y llamó inmediatamente a la policía, que arrestó a los cinco individuos.

Inicialmente, el incidente parecía ser un hecho menor que no pasaría de la crónica policial. Nixon, por supuesto, negó cualquier vinculación personal o de sus colaboradores cercanos en el asunto y se ocupó de cubrir todos sus rastros, los que luego fueron saliendo a la luz en la investigación posterior.⁴⁸³ De

475 Abogado y asistente especial en el National Security Council.

476 Exfuncionario de la CIA que había estado involucrado en operaciones en América Latina, en particular en la invasión a Bahía de Cochinos.

477 Abogado y agente del FBI.

478 Nacido como Frank Angelo Fiorini, tenía un pasado turbulento, pues había ayudado a las fuerzas de Castro en Cuba en 1958 y luego se había convertido en agente encubierto de la CIA.

479 A este fin se formó el llamado Committee for the Re-Election of the President, entre cuyos miembros figuraban E. Howard Hunt y G. Gordon Liddy.

480 Inicialmente, las tareas consistían en instalar micrófonos en los teléfonos de los líderes demócratas.

481 Lo acompañaban Virgilio González, Eugenio Martínez, Bernard Barker y James W. McCord Jr.

482 Es un complejo integrado por seis edificios ubicados en la zona de Foggy Bottom, frente al río Potomac. Se encuentra allí un edificio de oficinas (Watergate Office Building), otro destinado a departamentos residenciales (ocupados en su momento por celebridades, como Elizabeth Taylor) y el Hotel Watergate. El Partido Demócrata ocupaba, por entonces, todo el sexto piso del edificio de oficinas.

483 Uno de los hechos que ponen en evidencia hasta dónde estaban dispuestos a llegar Nixon y sus adláteres fue el caso de Marta Mitchell, esposa de John N. Mitchell, *Attorney General* de Nixon y luego su jefe de campaña. Enterada del incidente en las oficinas del Partido Demócrata, Martha Mitchell se puso en contacto con Helen Thomas, una periodista de United Press International. Para evitar que el escándalo llegara a los medios, Martha fue secuestrada y retenida por espacio de una

hecho, la campaña por la reelección continuó y concluyó con un éxito rotundo para Nixon, quien, en las elecciones del 7 de noviembre de 1972, venció a su oponente por una amplia mayoría.⁴⁸⁴ Sin embargo, la tormenta estaba a punto de estallar. Robert U. (Bob) Woodward y Carl Bernstein, dos periodistas de *The Washington Post*, habían iniciado una investigación con la ayuda de una fuente anónima,⁴⁸⁵ que les permitió trazar la ruta del dinero que conectaba el *break-in* de los “plomeros” en las oficinas del Partido Demócrata con el comité de campaña electoral de Nixon y con altos funcionarios del Gobierno.⁴⁸⁶

27.3. La investigación parlamentaria y judicial. El juicio político a Nixon

A partir de la investigación periodística de Woodward y Bernstein, el caso Watergate se convirtió en un escándalo nacional, que rápidamente se ramificó en múltiples instancias judiciales y legislativas, incluyendo el juicio político a Nixon.

La investigación judicial del caso, comenzada hacia fines de 1972, apuntó primero a los involucrados directamente en la intrusión en las oficinas demócratas, que fueron condenados en marzo de 1973,⁴⁸⁷ pero continuó escalando en las esferas del Gobierno a medida que el descubrimiento de nuevos hechos ponía de manifiesto los alcances de la conspiración.⁴⁸⁸

Como resultado de ello, en febrero de 1973 el Senado emitió la Resolución 60,⁴⁸⁹ creando el llamado Select Committee on Presidential Campaign Activities. La comisión estaba integrada por siete miembros: cuatro senadores demó-

semana en un hotel por Steve King, un agente del FBI que era el jefe de seguridad del comité de campaña de Nixon, donde fue golpeada y drogada. Ver McLendon (1979).

484 Nixon derrotó a George McGovern por 60,7% contra 37,5% de los votos populares. En el colegio electoral Nixon obtuvo 520 votos contra tan solo 17 de McGovern.

485 Conocida en su momento como Deep Throat (garganta profunda), muchos años después, en 2005, se reveló que había sido William Mark Felt, un agente del FBI. Una versión crítica y menos romántica de la actitud de *The Washington Post* en ese caso fue escrita luego por John O'Connor (2019), el abogado de Mark Felt.

486 Los artículos periodísticos que comenzaron a aparecer fueron luego recopilados en *All the President's Men*, un libro que escribieron Woodward y Bernstein en 1974. La historia luego fue llevada al cine en una película del mismo nombre, filmada en 1976, que protagonizaron Dustin Hoffman y Robert Redford.

487 Intervino en el caso el juez federal John J. Sirica, del United States District Court for the District of Columbia, que luego tendría un papel fundamental en el proceso que concluyó con la renuncia de Nixon. Todo ello fue luego contado por el propio Sirica (1979) en un libro de su autoría.

488 Fue clave en todo ello la carta que le envió James McCord al juez Sirica como medio de morigerar su condena, revelando datos que iban mucho más allá del hecho protagonizado por los “plomeros”.

489 Fue aprobada por una mayoría de 77-0.

cratas⁴⁹⁰ y tres senadores republicanos.⁴⁹¹ Las audiencias de la comisión, ampliamente difundidas en vivo por los medios entre mayo y agosto, comenzaron el 17 de mayo de 1973 y toda la tarea concluyó en junio de 1974 con un informe de 1250 páginas, precedido por un expediente de 7 cuerpos. Estaba contenido allí el grueso de la información que permitió imputar y procesar a numerosos funcionarios del Gobierno, incluido el propio Nixon.⁴⁹² Un hecho crucial –tal vez el más importante de todos– revelado en el curso de la investigación fue el de las cintas grabadas en la Casa Blanca (*Nixon White House tapes*), cuya negativa a entregarlas condujo finalmente a la renuncia de Nixon.⁴⁹³

Este descubrimiento produjo una de los hechos más sonados del caso Watergate, conocido como la “Masacre del sábado a la noche” (*Saturday Night Massacre*), ocurrida el 20 de octubre de 1973, que marcó el comienzo de la caída de Nixon. Como fiscal especial para el caso, en mayo de 1973 fue designado Archibald Cox,⁴⁹⁴ quien, enterado de la existencia de las cintas, el 23 de julio de 1973 ordenó que estas fueran entregadas.⁴⁹⁵ Nixon fue muy reticente a dárselas,⁴⁹⁶ solo las entregó parcialmente,⁴⁹⁷ y ante la insistencia de Cox, le

490 Samuel J. Ervin, de North Carolina, que presidió la Comisión, Daniel K. Inouye, de Hawaii, Joseph Montoya, de New Mexico, y Herman Talmadge, de Georgia.

491 Howard Baker, de Tennessee, Edward Gurney, de Florida, y Lowell P. Weicker, de Connecticut.

492 Uno de los testimonios principales fue el de John W. Dean, el *White House Counsel*, es decir, el asesor legal del presidente, quien, al igual que McCord, fue muy diligente en su declaración a cambio de obtener una sentencia reducida.

493 En la Casa Blanca, incluso en la Oficina Oval, existía desde la década de 1940 un sistema de grabación de las conversaciones mantenidas por el presidente con sus asesores y miembros de su *staff*. Nixon, en un primer momento, ordenó dismantlar el sistema, pero luego volvió a instalarlo con tecnología más moderna, pensando probablemente que con ello facilitaría reconstruir sus memorias una vez que dejara el cargo. Obviamente, no pudo anticipar que estaba tendiéndose su propia trampa. Durante la investigación parlamentaria, Donald Sanders, un asesor legal de la comisión, tomó conocimiento de la existencia de estas cintas, lo que fue confirmado luego en la declaración de Alexander Butterfield, un asistente de la Casa Blanca.

494 Cox, un conocido profesor de la Universidad de Harvard, había sido *Attorney General* durante la presidencia de Kennedy.

495 El pedido de Cox fue avalado por sendas decisiones del juez Sirica (sentencia del 29/08/1973; 360 F. Supp. 1) y de la U.S. Court of Appeals for the District of Columbia Circuit (sentencia del 12 de octubre de 1973; 487 F. 2d 700).

496 A cambio de entregarlas, propuso que el senador John C. Stennis, demócrata de Mississippi, un célebre segregacionista que además era sordo, escuchara las cintas y luego informara de su contenido. La propuesta, conocida como el Stennis Compromise, fue obviamente rechazada.

497 Esta decisión produjo una mala reacción en el público, que se acrecentó al advertirse que varios minutos de grabación habían sido borrados de las cintas entregadas. Rose Mary Wood, secretaria personal de Nixon, fuertemente leal a su jefe, en su testimonio ante un Gran Jurado en 1974 alegó que los minutos faltantes se debían a un error que ella había cometido al desgrabarlas.

ordenó a Elliot Richardson, el *Attorney General*, que lo removiera del cargo. Richardson prefirió renunciar antes que echar a Cox. Nixon, entonces, se lo pidió a William Ruckelshaus, el vice (*deputy*) *Attorney General*, quien también prefirió renunciar. Finalmente, el pedido recayó en Robert Bork, *Solicitor General* y tercero en el ranking del Departamento de Justicia, quien finalmente accedió. Luego de esta “masacre”, en reemplazo de Cox, una semana después fue designado Leonidas (Leon) Jaworski.⁴⁹⁸

Nada de ello podía pasar desapercibido para el Congreso. En el House comenzaron inmediatamente los preparativos para promover el juicio político a Nixon. Ya desde el comienzo del 93° Congreso (1973-1975) se habían propuesto resoluciones en ese sentido que estaban siendo analizadas por la Comisión de Asuntos Judiciales, pero la primera que pidió el juicio político a Nixon, bien que no se refería específicamente a las imputaciones relacionadas con el caso Watergate, fue introducida el 31 de julio de 1973 por Robert Drinan, representante demócrata de Massachusetts, sacerdote jesuita y activista de los derechos humanos.⁴⁹⁹ Luego de la “masacre” del 20 de octubre, las resoluciones que pedían el juicio político del presidente se multiplicaron, a la par que la prensa demolía su figura política. El 30 de octubre, la Comisión de Asuntos Judiciales, presidida por Peter W. Rodino, demócrata de New Jersey, aprobó por mayoría de 21-17 la promoción del juicio político.⁵⁰⁰ Al mismo tiempo, Nixon ya comenzaba a perder apoyo dentro de sus propias filas partidarias.⁵⁰¹ En diciembre de 1973 y enero de 1974 fueron designados los abogados que, por la mayoría demócrata y la minoría republicana,⁵⁰² llevarían a cabo la investigación de los hechos, y el 6 de febrero de 1974 el House emitió una resolución, por mayoría de 410-4, para iniciar formalmente la investigación.

Desde ese momento y hasta el 9 de agosto de 1974, fecha en la que se hizo oficial la renuncia de Nixon, los acontecimientos se fueron precipitando.⁵⁰³

498 Cox (1976) ha dejado un relato personal de los hechos del caso. También puede verse Gormley (1997, pp. 229 y ss.).

499 Esta resolución, que no fue aprobada, apuntaba a los bombardeos en Camboya.

500 Fue un *party-line vote*, pues todos los demócratas votaron a favor y todos los republicanos en contra.

501 Edward Brooke, senador republicano de Massachusetts, el 4 de noviembre pidió públicamente que Nixon renunciara.

502 Como jefe del equipo legal, los demócratas designaron a John Doar, un conocido abogado de causas de derechos civiles, y los republicanos eligieron a Albert E. Jenner Jr., un conocido abogado de Chicago.

503 Nixon es el único presidente de los Estados Unidos que ha renunciado a su cargo, un récord que sería más memorable aún si no hubieran sido asesinados cuatro presidentes en ejercicio: Abraham Lincoln (1865), James Garfield (1881), William McKinley (1901) y John Kennedy (1961). Varios

Durante esos meses, el caso judicial llevado ante el juez Sirica y el proceso del juicio político fueron avanzando en paralelo.

El 16 de abril, Leon Jaworski, el fiscal especial, le solicitó nuevamente a Nixon la entrega de 64 cintas grabadas. Nixon se negó a entregarlas y Sirica convalidó esta orden en la sentencia dictada el 20 de mayo, disponiendo que la entrega debía efectuarse no más tarde del 31 de mayo.⁵⁰⁴ Esta decisión fue apelada por Nixon. Jaworski, por su lado, para evitar más dilaciones, hizo un planteo pidiendo que el caso fuera decidido directamente por la Corte Suprema⁵⁰⁵ por medio de un *certiorari before judgement*.⁵⁰⁶ La Corte hizo lugar a esta petición y, por medio de la sentencia del 24 de julio de 1974,⁵⁰⁷ le ordenó a Nixon entregar las cintas, rechazando el “privilegio ejecutivo” invocado por el presidente.⁵⁰⁸ Nixon, finalmente, entregó las cintas el 30 de julio. Una vez examinadas, pudo saberse que, pese a haberlo negado, estaba en conocimiento del ingreso ilegítimo de los “plomeros” en las oficinas demócratas el 17 de junio de 1972.

presidentes, además, han sufrido atentados y dos de ellos resultaron heridos: Theodore Roosevelt (1912) y Ronald Reagan (1981).

504 Por su lado, el 11 de abril, el Judiciary Committee del House, mediante una resolución adoptada con una mayoría de 33-3, había ordenado la entrega de 42 cintas. Nixon cumplió solo parcialmente este pedido. El 30 de abril fueron remitidas transcripciones parciales con párrafos omitidos en los que figuraba la expresión *expletive deleted*, implicando que se habían borrado expresiones groseras o profanas.

505 Los extensos escritos presentados por ambas partes, los argumentos orales y el Amicus Brief presentado por la American Civil Liberties Union (ACLU) están recopilados en Westin (1980).

506 El *certiorari before judgement* es el recurso que ha inspirado a nuestro *per saltum*.

507 *Nixon v. United States*, 418 U.S. 683 (1974). La decisión fue 8-0. Votaron los jueces Burger (presidente), Douglas, Brennan, Stewart, White, Marshall, Blackmun y Powell. Se excusó de intervenir el entonces juez y luego *Chief Justice* Rehnquist. La decisión adquiere más singularidad si se tiene en cuenta que Nixon había nombrado a Burger, Blackmun y Powell.

508 Sostuvo la Corte que tal privilegio no es absoluto, que solo puede invocarse en asuntos militares, diplomáticos o de seguridad nacional altamente sensibles, pero no puede anteponerse meramente para salvaguardar la confidencialidad de una información. “[N]either the doctrine of separation of powers, nor the need for confidentiality of high-level communications, without more, can sustain an absolute, unqualified Presidential privilege of immunity from judicial process under all circumstances [...] when the privilege depends solely on the broad, undifferentiated claim of public interest in the confidentiality of such conversations, a confrontation with other values arises. Absent a claim of need to protect military, diplomatic, or sensitive national security secrets, we find it difficult to accept the argument that even the very important interest in confidentiality of Presidential communications is significantly diminished by production of such material for in camera inspection with all the protection that a district court will be obliged to provide (418 U.S. en p. 706) [...] We conclude that when the ground for asserting privilege as to subpoenaed materials sought for use in a criminal trial is based only on the generalized interest in confidentiality, it cannot prevail over the fundamental demands of due process of law in the fair administration of criminal justice. The generalized assertion of privilege must yield to the demonstrated, specific need for evidence in a pending criminal trial” (418 U.S. en p. 713).

Antes de que se produjera este desenlace, que fue la estocada mortal, el House ya tenía el juicio político en marcha.⁵⁰⁹ En el Judiciary Committee del House las audiencias preparatorias tuvieron lugar ente el 9 de mayo y el 21 de junio. Hasta entonces, pese a que Nixon se negaba a entregar la totalidad de las cintas, el clima político no era totalmente favorable a la iniciación formal del proceso. Pero a medida que avanzaba el caso en la Corte y su resultado era predecible, la tormenta empezó a cernirse. El 23 de julio, un día antes de la sentencia, Lawrence Hogan, representante republicano por Maryland, se anticipó hábilmente a los hechos y anunció que votaría por el inicio del juicio político. Luego del fallo, la descarga en contra de Nixon fue devastadora. Una de las voces que más se escucharon en las audiencias del Judiciary Committee –no solo por el contenido de su intervención, sino también por su sonoridad vocal– fue la de Barbara Jordan, representante demócrata de Texas y activa militante de los derechos civiles,⁵¹⁰ que pronunció un encendido discurso, un día después de la sentencia. Frente a lo ya inevitable, los republicanos moderados⁵¹¹ comenzaron a redactar borradores de los cargos (Articles of Impeachment). Otros, más recalcitrantes, se oponían todavía a enjuiciar al presidente.⁵¹² Finalmente, entre el 27 y el 30 de julio se votaron favorablemente tres imputaciones: obstrucción de justicia (Artículo I),⁵¹³ abuso del poder presidencial (Artículo II)⁵¹⁴ y desacato al

509 Algunos autores han lamentado que la Corte decidiera el caso antes de que Nixon fuera enjuiciado políticamente, pues habrían preferido que la cuestión se decidiera en la instancia parlamentaria no judicial. Ver Gunther (1974).

510 Jordan fue la primera representante afroamericana de Texas desde la Reconstrucción.

511 Integraban este grupo, entre otros, Hamilton Fish IV, de New York, Thomas F. Railsback, de Illinois, y William Cohen, de Maryland.

512 Entre ellos, Wiley Mayne, de Maine, Charles W. Sandman Jr., de New Jersey, y Charles E. Wiggins, de California.

513 “[In his conduct of the office of President of the United States, Richard M. Nixon, in violation of his constitutional oath faithfully to execute the office of President of the United States and, to the best of his ability, preserve, protect, and defend the Constitution of the United States, and in violation of his constitutional duty to take care that the laws be faithfully executed, has prevented, obstructed, and impeded the administration of justice [...]”.

514 Esta imputación, que es bastante larga, en su punto 2 dice: “He [Nixon] misused the Federal Bureau of Investigation, the Secret Service, and other executive personnel, in violation or disregard of the constitutional rights of citizens, by directing or authorizing such agencies or personnel to conduct or continue electronic surveillance or other investigations for purposes unrelated to national security, the enforcement of laws, or any other lawful function of his office; he did direct, authorize, or permit the use of information obtained thereby for purposes unrelated to national security, the enforcement of laws, or any other lawful function of his office; and he did direct the concealment of certain records made by the Federal Bureau of Investigation of electronic surveillance [...]”.

Congreso (Artículo III).⁵¹⁵ Los otros dos cargos –el relativo a los bombardeos en Camboya (Artículo IV) y el fraude fiscal (Artículos V)– fueron rechazados. El Judiciary Committee anunció que el debate sobre los cargos comenzaría el 19 de agosto. Nixon renunció el 9 de agosto y lo sucedió el vicepresidente, Gerald Ford, quien un mes después lo indultó.

28. El control ambiental

Si bien no es objeto de este trabajo indicar la legislación dictada en cada período, vale la pena mencionar –como ya lo he hecho en otras partes– algunas de las leyes que marcan la tendencia en cada etapa.

En este caso, el Congreso fue muy activo durante la primera mitad de la década de 1970 en materia de control ambiental. Bajo esa impronta fue sancionada la National Environmental Policy Act of 1970⁵¹⁶ y se creó la Environmental Protection Agency (EPA).⁵¹⁷ También se dictaron numerosas leyes específicas. Así, por ejemplo, la protección del aire y del agua se llevó a cabo mediante la reforma de la Ley del Aire Puro (Clean Air Amendments Act of 1970)⁵¹⁸ y la Ley de Control de la Polución del Agua (Federal Water Pollution Control Act of 1972).⁵¹⁹ Fueron sancionadas también la Ley de Mejora en la Calidad del Agua (Water Quality Improvement Act of 1970),⁵²⁰ la Ley de Recuperación de los Recursos (Resource Recovery Act of 1970)⁵²¹ –luego ampliada en 1976–,⁵²² la reforma de 1973 a la Ley de Especies Amenazadas,⁵²³ la Ley de Seguridad

515 “[Nixon] has failed without lawful cause or excuse to produce papers and things as directed by duly authorized subpoenas issued by the Committee on the Judiciary of the House of Representatives on April 11, 1974, May 15, 1974, May 30, 1974, and June 24, 1974, and willfully disobeyed such subpoenas [...]”.

516 42 U.S.C. § 4321 *et seq.*

517 A diferencia de los restantes entes reguladores de su tipo, la EPA no fue creada directamente por ley, sino como ejercicio de una delegación legislativa general, dentro de los poderes de reorganización de la Administración Pública, de acuerdo con lo que establece la § 901 y ss., Tit. 5 USC. La EPA nació así como fruto de la transferencia de una serie de funciones que anteriormente ejercían varios departamentos de estado dentro del llamado Plan de Reorganización No. 3 de 1970.

518 42 USC § 1857 y ss.

519 86 Statutes at Large 816; 33 USC §§1251-1378.

520 84 Statutes at Large 91.

521 84 Statutes at Large 1227.

522 Resource Conservation and Recovery Act, 42 USC §§ 6901-6992k.

523 16 USC §§ 1431-1445.

del Agua Potable (Safe Water Drinking Act of 1974),⁵²⁴ la Ley de Control de Pesticidas (Federal Environmental Pesticides Control Act of 1972),⁵²⁵ la Ley de Control de Sustancias Tóxicas (Toxic Substances Control Act of 1976),⁵²⁶ la Ley de Protección de los Mamíferos Marinos (Marine Mammal Protection Act of 1972)⁵²⁷ y la Ley de Planificación de Recursos Renovables en Bosques y Tierras Agrestes (Forest and Rangeland Renewable Resources Planning Act of 1974).⁵²⁸

29. Algunos hechos relevantes del final de este período

29.1. Cambios en el sistema de comisiones

Hacia el final del período aquí considerado, una nueva generación de políticos se insinuaba en ambas cámaras.

En el House esta renovación era muy notoria, al punto que, a fines de la década de 1970, más del 60% de los legisladores había sido elegido en ese período. Estos políticos jóvenes, de tendencia liberal, pugnaban con los más antiguos por la integración de las comisiones, donde la designación seguía rigiéndose por la regla del *seniority*,⁵²⁹ relegando a los recién llegados a una posición de *backbenchers*.⁵³⁰ Conforme el sistema imperante, el *chairman* de una comisión, por lo general un antiguo miembro del House, tenía un gran poder, llevaba a cabo las reuniones sin permitir el acceso del público y sin dar cuenta de ellas a las autoridades del partido, una tendencia que comenzó a moderarse con la ley de reforma de 1970⁵³¹ y con el Government in the Sunshine, iniciado con la FOIA.⁵³²

Este movimiento reformista tuvo un hito importante en 1974, cuando el caucus demócrata del House resolvió que la presidencia de las comisiones debía elegirse por voto secreto en el inicio de cada Congreso. La nueva regla co-

524 42 USC §§ 300-f hasta 300j-26.

525 86 U.S. Statutes at Large 973; 7 USC § 135 y ss.

526 15 USC §§ 2601-2671.

527 16 USC §§ 1361-1407.

528 16 USC §§ 1600-1687.

529 De ello se encargaban, especialmente, los legisladores sureños de tendencia conservadora.

530 En el Parlamento del Reino Unido, los *backbenchers*, como su nombre lo indica, son los legisladores que se sientan en las bancas traseras, tienen menor rango en el partido y no ocupan ninguna posición en el gabinete.

531 Ver apartado 23.

532 Ver apartado 22.

menzó a aplicarse a comienzos del 94º Congreso (1975-1977) y, como resultado de ella, tres antiguos legisladores perdieron la presidencia de sus comisiones.⁵³³ Era la primera vez, desde 1925, que el presidente de una comisión era removido de su cargo.⁵³⁴

Un caso muy típico fue el de Wilbur D. Mills, representante demócrata de Arkansas. Antiguo y experimentado legislador,⁵³⁵ presidía con mano férrea la Comisión de Presupuesto (Ways and Means). En su opinión, el proyecto de ley, tal como había sido aprobado por su comisión, no debía ser modificado en el recinto –y se ocupaba de que no lo fuera–, pues, sostenía, un cambio hecho por legisladores sin conocimiento específico de la materia impositiva podría alterar el sentido de la ley.

Para moderar la influencia de Mills, el caucus demócrata estableció como regla que si al menos cincuenta demócratas proponían una reforma al proyecto de la comisión y aquel lo aprobaba por mayoría, los legisladores demócratas de la Comisión de Reglamento quedaban obligados a someter la reforma a consideración del recinto. También fue limitada la autoridad de Mills con motivo de la creación del Steering Committee demócrata en 1973, siguiendo el ejemplo de los republicanos, que ya lo habían creado en el 66º Congreso (1919-1921). Desde 1911, el presidente de la Comisión de Presupuesto presidía, además, el *Comitte on Committees* demócrata, que elegía los miembros del partido en las comisiones. En 1974, esta prerrogativa fue transferida al Steering Committee.⁵³⁶

Como medida adicional, el caucus demócrata se propuso, asimismo, acotar el poder de los presidentes de las comisiones, limitando la cantidad de subcomisiones que podían presidir y dándoles a estas una mayor autonomía, asignándoles presupuesto y personal propio.

En el Senado se llevaron a cabo esfuerzos similares, pero no tuvieron igual alcance. Ya en 1971, los senadores demócratas Fred Harris, de Oklahoma, y

533 Ellos fueron: Wright Partman, demócrata de Texas, en la Comisión de Bancos, Moneda y Vivienda; F. Edward Hébert, demócrata de Louisiana, en la de las Fuerzas Armadas; y William R. Poage, demócrata de Texas, en la de Agricultura.

534 La única excepción fue la Adam Clayton Powell, que en 1967 fue removido de la Comisión de Educación y Trabajo, pero por distintos motivos. Ver apartado 15.1.

535 Había ingresado al House en 1939 y fue reelecto sucesivamente hasta el 94º Congreso (1975-1977).

536 Como dato de color, vale la pena mencionar que estas reformas fueron ayudadas, indirectamente, por un incidente personal que desprestigió la reputación pública de Mills. En octubre de 1974, el legislador fue detenido por la policía de Washington, D.C. mientras conducía su automóvil. Estaba ebrio y lo acompañaba Annabel Edith Villagra, una *stripper* nacida en la Argentina, conocida en los Estados Unidos bajo el nombre de Fanne Fox. En los clubs nocturnos se la apodaba *the Argentine Firecracker*.

Charles (Mac) Mathias, de Maryland, intentaron sin éxito poner límites a la regla del *seniority* por medio de una reforma a la Regla 24, proponiendo que los presidentes de las comisiones y los miembros del *board* por la minoría fueran designados individualmente por los caucus de los partidos, pero la propuesta fue rechazada por la Comisión de Reglamiento.

Otra iniciativa, que tuvo mejor suerte, fue planteada en enero de 1975. Consistía en que el mandato de los presidentes de las comisiones durara dos años. La modificación fue aprobada, pero no fue impuesta como obligatoria. Se estableció, asimismo, a instancias del caucus demócrata, que a partir del 95° Congreso (1977-1979) la elección de los presidentes de comisión fuera secreta, si así lo solicitaba un quinto del caucus. Obviamente ello impedía que sufrieran represalias quienes no votaban por algún candidato poderoso.⁵³⁷

Dentro de este mismo espíritu de apertura, ambas cámaras resolvieron⁵³⁸ que las sesiones de las comisiones serían públicas, salvo que, por alguna disposición específica, se dispusiera por mayoría lo contrario.⁵³⁹ Se exigió también que las sesiones fueran transcritas y se llevaran registros electrónicos de sus deliberaciones.

29.2. Nuevos líderes en ambas cámaras

A lo largo de la década de 1970, ambas cámaras experimentaron un cambio en sus líderes.⁵⁴⁰ En 1971, Carl B. Albert, demócrata de Oklahoma, fue elegido *Speaker of the House* cuando se retiró John W. McCormack. Veterano y experto legislador,⁵⁴¹ Albert fue elegido con la conformidad de casi todas las facciones del Partido Demócrata y, tal vez por este motivo, durante su mandato no confrontó con ninguna ni tampoco apoyó a alguna en particular. Esta neutralidad pasiva entre los conservadores y los liberales reformistas, que aspiraban a ser algo más que *backbenchers*, terminó por no conformar a nadie. En 1977, al fi-

537 Estas cuestiones producían disputas típicas entre antiguos senadores, como John C. Stennis, demócrata de Mississippi, un sureño segregacionista, y los más jóvenes, como Frank Church, demócrata de Idaho.

538 El House lo aprobó en marzo de 1973; y el Senado, en noviembre de 1975.

539 Como es habitual, las razones para deliberar a puertas cerradas eran: la seguridad nacional, los asuntos internos del Congreso, cuestiones que pudieran afectar a una personal o invadieran su privacidad, la pérdida del anonimato de una fuente de información, los secretos comerciales, etc.

540 Por cierto, como veremos, estos cambios se produjeron dentro de lo previsible, ya que todos respetaron el *cursus honorum* interno de ambas cámaras.

541 Carl Albert había ingresado al House en 1947 y fue *majority leader* desde 1962.

nal del 94º Congreso (1975-1977), Albert se retiró y fue reemplazado Thomas Phillip (Tip) O'Neill, demócrata de Massachusetts, que era líder de la mayoría desde 1973. O'Neill era un político básico, más interesado en contar votos y hacer acuerdos que en los detalles técnicos.⁵⁴² Como tal, apoyó sin reparos la política interna del presidente Carter por mera disciplina partidaria, pero sin interesarse en particular por el contenido específico de la legislación. Con el mismo espíritu se opuso a la de Ronald Reagan. Sus habilidades políticas naturales lo mantuvieron durante diez años al frente del House.⁵⁴³ Dejó el cargo en enero de 1987, al finalizar el 99º Congreso (1985-1987), y fue reemplazado por James Claude (Jim) Wright Jr., de Texas, que hasta entonces había sido líder de la mayoría.

También en 1977 se produjeron cambios en la conducción del Senado. Al finalizar el 94º Congreso (1975-1977), Mike Mansfield, antiguo líder de la mayoría demócrata, y Hugh Scott, líder de la minoría republicana, anunciaron su retiro, coincidiendo con la llegada de Jimmy Carter a la Casa Blanca.⁵⁴⁴ Mansfield fue sucedido por Robert C. Byrd, de West Virginia,⁵⁴⁵ y a Scott lo reemplazó Howard H. Baker, de Tennessee. Si bien ninguno de ellos tenía especialmente pasta de líder político, ambos condujeron sus respectivas filas con mano gentil, pero firme. Byrd, un conservador por ideología⁵⁴⁶ y un poco pomposo en sus actitudes, no confraternizaba socialmente con sus colegas, pero su larga carrera legislativa le permitía manejar con habilidad las reglas y procedimientos parlamentarios y controlar el aparato partidario por medio de una conducción centralizada.⁵⁴⁷ Su posición como líder de la mayoría se extendió hasta 1989, cuando fue reemplazado por George J. Mitchell, de Maine. Baker, por su la-

542 Bostoniano de origen irlandés, O'Neill había dedicado toda su vida a la actividad política. Siendo muy joven, había participado en la campaña política de F. D. Roosevelt y, a los 24 años, fue elegido miembro del Massachusetts House of Representatives.

543 Ocupa el tercer puesto en longitud de su mandato, luego de Sam Rayburn y Henry Clay.

544 Luego de una prolongada actividad legislativa, Mansfield, que había sucedido a Lyndon B. Johnson en 1961 como líder de la mayoría, se retiró con el respeto de sus colegas. No le sucedió lo mismo a Scott, quien, por lealtad partidaria, había defendido la política de Nixon y había afirmado que, al escuchar las cintas de la Casa Blanca, se comprobaría que el presidente no estaba involucrado en el caso Watergate. Los hechos probaron lo contrario.

545 Tal como ya mencioné (ver apartado 14), Byrd fue uno de los senadores demócratas que ingresaron luego de la catástrofe electoral que sufrieron los republicanos en 1958.

546 Fue un opositor a los derechos de la comunidad LGBT. En 1993 se opuso al ingreso de homosexuales en las Fuerzas Armadas y combatió también el *gay marriage*.

547 Durante su mandato, el caucus demócrata se reunió escasas veces y el personal del partido le reportaba directamente a él.

do,⁵⁴⁸ tenía un estilo relajado y amable que le permitía establecer buenas relaciones con los senadores de ambos partidos,⁵⁴⁹ de las cuales sacaba partido para impulsar la legislación que le interesaba. Cuando los republicanos ganaron la elección de 1980, se convirtió en líder de la mayoría, posición que mantuvo hasta 1985, año de su retiro como senador.⁵⁵⁰

29.3. Reformas a la Regla de Clausura en el Senado

Durante la segunda mitad de la década de 1970 continuaron los esfuerzos por controlar el *filibuster* en el Senado por medio de reformas a la llamada Regla de Clausura.⁵⁵¹ Por ese entonces, para terminar con el *filibuster*, se requerían dos tercios de los senadores presentes.⁵⁵² Numerosas modificaciones, sin éxito, se habían intentado desde 1959; la última de ellas había tenido lugar en 1971 a comienzos del 92° Congreso (1971-1973).

Luego de todos estos intentos fallidos, en marzo de 1975 pudo hacerse una leve modificación cuando, luego de una batalla que duró tres semanas, el número fue reducido a tres quintos.⁵⁵³ Una de las causas que permitió la reforma fue que los senadores más jóvenes habían moderado el interés en mantener el Cloture Rule, que había permitido el *filibuster* –montado por los sureños en la década anterior– contra la sanción de la legislación sobre derechos civiles.⁵⁵⁴ Obviamente, la sanción de todas estas leyes privaba al *filibuster* de la utilidad que había tenido años atrás. Una nueva modificación –que ya se empleaba en la práctica– fue formalmente introducida en abril de 1976. Esta consistió en permitir la introducción en el proyecto de ley de todas las reformas propuestas hasta el anuncio de la Regla de Clausura. Hasta ese momento, tales reformas no se permitían si no habían sido formalmente leídas o tratadas antes del Cloture.

548 Había obtenido el cargo luego de montar una breve campaña en la que le ganó el cargo por un voto a su oponente Robert P. Griffin, de Michigan.

549 Se lo conocía como el *Great Conciliator*.

550 Su banca la ocupó Albert (Al) Gore, futuro vicepresidente de William Clinton. Baker luego fue *Chief of Staff* de Reagan (1985-1987) y embajador en Japón (2001-2005).

551 Recordemos que se trataba de la Regla 22, ya mencionada numerosas veces (ver, por ejemplo, el apartado II), que establecía una mayoría bastante exigente para dar por terminado el *filibuster*.

552 Esto implicaba una mayoría de 67 senadores si todos estaban presentes.

553 Si los cien senadores estaban presentes, el número era de sesenta.

554 De todos modos, la nueva mayoría no se aplicaba a todos los casos. Quedaban exceptuadas las modificaciones al Reglamento del Senado (entre ellas, las de la Regla 22), en el que continuaban exigiéndose los dos tercios.

A pesar de estas reformas, los debates sobre la Regla de Clausura continuaron luego con los llamados *postcloture filibusters*, que se convirtieron en una nueva forma de dilatar las sesiones. Bajo la Regla 22, luego de clausurado el debate, cada senador tenía una hora para hablar; sin embargo, técnicamente no estaban incluidas en esa hora las tareas preparativas, tales como el recuento el *quorum* ni el análisis de las enmiendas propuestas antes de decretarse la clausura. Aprovechando este vacío legal, en 1976, el senador James B. Allen, demócrata de Alabama, llevó a cabo varios *postcloture filibusters*, proponiendo recuentos de *quorum* y enmiendas tras enmiendas. Si bien Robert C. Byrd, como líder de la mayoría, intentó poner coto a esta práctica a comienzos de 1977, no tuvo éxito ese momento. El *postcloture filibuster* se convirtió así en una herramienta habitual durante los dos años siguientes,⁵⁵⁵ hasta que fue aplicado con motivo de la sanción de una ley de desregulación de los precios del gas natural. Ello le dio a Byrd, a comienzos del 96° Congreso (1979-1981), la oportunidad de proponer nuevos límites a la duración de los debates. La propuesta contenía siete cambios en las reglas sobre el *filibuster*. No solo se proponía establecer un tiempo máximo absoluto para todo el debate *postcloture*, sino también un tiempo máximo para cada instancia legislativa. Luego de seis semanas de debate, el Senado aprobó solamente la implantación de un tiempo máximo total para el debate posterior a la clausura, que fue fijado en cien horas.

29.4. La creación de la Comisión de Ética en el Senado

Ya vimos que, luego del escándalo de Bobby Baker, fue creado en el Senado el Select Committee on Standards and Conduct, el cual llevó adelante varias investigaciones sobre la conducta ética de los senadores.⁵⁵⁶ Esta comisión, sin embargo, no parecía ser muy efectiva en sus resultados. Fue por ello que, en 1976, un nuevo estudio recomendó que se la pusiera bajo la jurisdicción de la Comisión de Reglamento. Esta propuesta fue rechazada y, en su reemplazo, se dispuso la creación de una nueva comisión de ética.⁵⁵⁷ Nació así, en 1977, el Select Committee on Ethics, que funciona en forma permanente desde entonces.⁵⁵⁸

Cabe mencionar también que, dentro de estos esfuerzos por mejorar la con-

555 Si bien era empleado en general por los senadores sureños y conservadores, también era aprovechado por los liberales en algunas ocasiones.

556 Ver apartado 16.

557 Ver Amer (2008, pp. 4-7).

558 Ver: <https://www.ethics.senate.gov/public/>.

ducta ética de todo el Gobierno, al año siguiente fue sancionada la Ethics in Government Act of 1978,⁵⁵⁹ que estableció una reglamentación general para todos los funcionarios del Gobierno sobre la información patrimonial que debían poner a disposición luego de ser designados y, entre otras previsiones, creó la Office of Government Ethics (OGE).⁵⁶⁰

29.5. La televisación de las sesiones

Creada en la década de 1930, la televisión irrumpió, como medio ya generalizado, en la década de 1950. Si bien inicialmente en algunas ocasiones particulares se permitió la televisación de algunas sesiones legislativas,⁵⁶¹ su empleo en forma permanente tardó en ser admitido. En el House fueron prohibidas en 1952, pero, una década más tarde, prácticamente no había hogares en los Estados Unidos que no contaran con televisión.⁵⁶² El escándalo de Watergate y la transparencia en el Gobierno que este disparó aceleró todo este proceso, por lo que, en 1977, fue autorizada en el House la instalación de un circuito cerrado experimental por un plazo de tres meses, una medida que se hizo permanente en 1979 a través de la televisión pública y la de la red C-SPAN.⁵⁶³

En el Senado, la primera televisación en vivo de una sesión en el recinto tuvo lugar el 19 de diciembre de 1974, cuando juró como vicepresidente Nelson Rockefeller.⁵⁶⁴ Sin embargo, hasta 1986 el Senado no permitió la cobertura televisiva de sus sesiones en forma regular y permanente.⁵⁶⁵

30. Las elecciones de 1980

Las elecciones generales del 4 de noviembre de 1980 cambiaron sustancialmente el panorama político de los Estados Unidos. Ese día, Ronald Reagan

559 Public law 95-521; 92 Statutes at Large 1824; 5a U.S. Code Appendix 5a.

560 Ver: <https://www.oge.gov/>.

561 En el House fue difundida la apertura de las sesiones del 80º Congreso (1947-1949).

562 Se estima que, para esa época, el 90% de la población contaba con una televisión en su casa.

563 Ver: <https://history.house.gov/Exhibitions-and-Publications/ElectronicTechnology/Television/>.

564 Ya con anterioridad, el Senado había previsto que si Nixon era sometido a juicio político, las audiencias serían televisadas.

565 Ver: https://www.senate.gov/artandhistory/history/minute/First_Television_Broadcast_from_the_Senate.htm.

venció por una amplia mayoría a Jimmy Carter, que no pudo ser reelegido.⁵⁶⁶ El triunfo republicano se hizo sentir también en el Congreso. En el Senado, los republicanos ganaron 12 bancas a expensas de los demócratas y recuperaron la mayoría.⁵⁶⁷ En el House, los demócratas perdieron 33 bancas y los republicanos recuperaron 34, pero, aun así, los primeros retuvieron la mayoría.⁵⁶⁸ Esta elección marcó el inicio de un nuevo período en el Congreso, extendido desde el 97° Congreso (1981-1983) hasta el 109° Congreso (2005-2007), donde el reparto de poder entre uno y otro partido se fue alternando en un equilibrio con ventaja en el Senado para los republicanos y en el House para los demócratas, bien que con menor diferencia.⁵⁶⁹

31. Algunas reflexiones a modo de conclusión

Como dije al comienzo, este es un período largo y complejo, homogeneizado por el control que ejerció, casi ininterrumpidamente, el Partido Demócrata en el Congreso. Si bien las causas y las consecuencias en los procesos históricos a veces no son fáciles de detectar y es común que los historiadores se enreden en largas discusiones sobre el origen de los acontecimientos, es indudable que el descrédito en el cual cayeron los republicanos luego de la presidencia de Herbert Hoover contribuyó a este fenómeno.

Aun así, esta línea de continuidad, trazada a partir del dominio demócrata en ambas cámaras, es relativa. Ciertamente, en los dos partidos hubo divisiones internas muy marcadas y, particularmente en el demócrata, ella tiene una demarcación geográfica muy clara entre sureños y norteños que, por momentos, parecen militar en facciones muy diferentes, casi opuestas. Es por ello que la separación entre conservadores y liberales en la sociedad norteamericana –como ocurre también en otras– no se corresponde con la pertenencia a un partido u otro, pues hay conservadores y liberales tanto entre los demócratas como entre los republicanos.

Podrá disputarse, entonces, si los casi cincuenta años que transcurren desde el 73° Congreso (1933-1935) hasta el 96° Congreso (1979-1981) puede ser considerado como un solo período o si son varios en realidad. Pero como la divi-

566 En votos populares, Reagan obtuvo una mayoría del 43,9% contra 35,48% de Carter. En el Colegio Electoral, el triunfo republicano fue mayor aún. Reagan ganó con 489 votos contra 49 de Carter.

567 La distribución de las bancas resultó así: 53 republicanos y 46 demócratas.

568 Los demócratas quedaron con 243 bancas; y los republicanos, con 192.

569 A lo largo de estos 13 Congresos, los republicanos tuvieron mayoría en 8 de ellos (97°, 98°, 99°, 104°, 105°, 106°, 108° y 109°) y los demócratas en el House tuvieron la mayoría en 7 (97° a 103°).

sión de la historia en etapas no es un dato científico sino tan solo convencional, que simplemente nos ayuda a entender mejor el proceso general, creo que es válido estudiar este medio siglo en conjunto tomando como referencia la mayoría constante de un partido sobre otro.

Lo que sí me parece que está fuera de toda disputa es que a lo largo de estos años la sociedad norteamericana sufrió transformaciones profundas que sentaron las bases de la que hoy conocemos. Hasta la década de 1930, Estados Unidos era un país que, sin perjuicio de sus divisiones internas, partidarias e ideológicas, era profundamente conservador. El poder político lo ejercía, monopolícamente, una mayoría blanca, masculina y protestante, mientras que las mujeres y las minorías étnicas y religiosas tenían una participación marginal. Sin embargo, desde la década de 1950 en adelante, ese poder fue moderándose lenta, pero inexorablemente. Los norteamericanos no volvieron a hacer ninguna revolución después de 1776, sino que fueron modelando y acomodando su sistema político a las nuevas circunstancias, sin que ningún mesías se arrogara poderes extraordinarios para llevar a cabo la tarea. Todo ello vino acompañado, en la década de 1970, del movimiento en procura de la transparencia en el Gobierno. Sin dudas, en esta tarea cada poder del Estado puso lo suyo y la Corte Suprema fue una pieza clave en todo ello, adelantándose en ocasiones a sus otros pares y marcando el rumbo. El control judicial del *gerrymandering* y la desegregación racial son dos buenos ejemplos de ello.

En lo que se refiere específicamente al Congreso, me permito señalar tres cuestiones.

En primer lugar, tuvo que lidiar con dos problemas internos serios, el del *filibuster* en el Senado y el de sus comisiones legislativas en ambas cámaras. Pese a los esfuerzos realizados, ninguno de ellos fue completamente resuelto; en todo caso, fueron moderados levemente. Las comisiones legislativas, por su lado, no solo plantearon el problema de su hiperinflación, sino que, convertidas en verdaderos órganos legislativos dotadas de gran autonomía dentro del mismo Congreso, generaron dos problemas adicionales: el del *seniority*, merced al cual los antiguos legisladores retenían las posiciones más importantes, y el de haber sido la catapulta política de ciertos legisladores. En algunos casos se las empleó con fines loables, pero en otros fueron usadas como medio para llevar adelante cruzadas personales que concluyeron mal. La Comisión Truman de investigación de los préstamos durante la Segunda Guerra es un ejemplo de lo primero y la Comisión de Investigación de Actividades Antinorteamericanas en el Senado, conducida por McCarthy, pone de relieve lo segundo.

En segundo lugar, están los liderazgos ejercidos en ambas cámaras. En el Senado, Lyndon B. Johnson figura, sin dudas, al tope de la lista. Nadie como él tuvo el control de la cámara tan firmemente, aunque tuvo que pagar las consecuencias de las andanzas de Bobby Baker, su *protegé*, las cuales, felizmente para él, se evanecieron con el asesinato de Kennedy y su ascenso a la presidencia. En el House, el que se lleva las palmas es Sam Rayburn. Sin llegar a ejercer la conducción autoritaria de algunos de sus predecesores, como Thomas Reed y Joseph Cannon a finales del siglo XIX y comienzos del XX, Rayburn fue el *Speaker* con mayor y más largo dominio a lo largo de este período.

En tercer lugar y ya como síntesis, el Congreso norteamericano, a lo largo de este medio siglo, tuvo que enfrentar, como otras tantas legislaturas, el embate arrollador del *administrative state*, el cual –aunque motorizado por la crisis económica de 1930– estaba en marcha desde antes a impulsos de las nuevas doctrinas que reclamaban una mayor intervención estatal en la economía. Nada de ello le hizo perder, sin embargo, su continuidad ni su presencia institucional. Obviamente, sufrió una fuerte merma de poder en el orden internacional con los conflictos regionales de la Guerra Fría, en los cuales tuvo escasa participación, pero en el orden interno se mantuvo en equilibrio con los otros poderes como parte de un sistema donde la separación de poderes no es una mera pieza folclórica, sino un principio al cual se le otorga especial atención.

Bibliografía

- Alter, J. (2007). *The Defining Moment: FDR's Hundred Days and the Triumph of Hope*. Simon & Schuster.
- Amer, M. L. (2008). *The Senate Select Committee on Ethics: A Brief History of Its Evolution and Jurisdiction*. Congressional Research Service, The Library of Congress.
- Baker, B. y King, L. L. (1980). *Wheeling and Dealing: Confessions of a Capitol Hill Operator*. W. W. Norton & Company.
- Baker, L. (1967). *Back to Back, The Duel Between FDR and the Supreme Court*. Macmillan.
- Barnes, J. A. (2007). *John F. Kennedy on Leadership: The Lessons and Legacy of a President*. AMACOM.
- Bates, E. S. ([1936] 1982). *The Story of the Supreme Court*. The Bobbs Merrill Co.
- Beevor, A. (2012). Introduction. En *The Second World War* (pp. 1-10). Little Brown & Co.
- Bianchi, A. B. (1994). Horizontes de la delegación legislativa luego de la reforma de la Constitución. *Revista de Derecho Administrativo*, vol. 17, 379.
- Bianchi, A. B. (2021). El Congreso de los Estados Unidos. Desde sus inicios hasta la crisis de 1930. *Revista Jurídica Austral*, 2(2), 323-443. <https://doi.org/10.26422/RJA.2021.0202.bia>.

- Black, J. D. (1929). *Agricultural Reform in the United States*. McGraw Hill.
- Bolling, R. W. (1968). *Power in the House: A History of the Leadership of the House of Representatives*. E.P. Dutton & Co., Inc.
- Brzezinski, Z. (1960). *The Soviet Bloc. Unity and Conflict*. Harvard University Press.
- Butler, J. R. (1960). *Lord Lothian*. Macmillan.
- Byrd, R. C. (1988). *The Senate 1789-1989* (Vol. 1). Government Printing Office.
- Caro, R. A. (1982). *The Years of Lyndon Johnson. The path to Power*. Alfred A. Knopf.
- Churchill, W. S. (1948-1953). *The Second World War* (Vols. 1-5). Houghton Mifflin Co.
- Conkin, P. (1967). *FDR and the Origins of the Welfare State*. Thomas Crowell.
- Cox, A. (1976). *The Role of the Supreme Court in American Government*. Oxford University Press.
- Cox, A. (1987). *The Court and the Constitution*. Houghton Mifflin Co.
- Critchlow, D. T. (2005). *Phyllis Schlafly and Grassroots Conservatism: A Woman's Crusade*. Princeton University Press.
- Cushman, B. (2019-2020). The Judicial Reforms of 1937. *William & Mary Law Review*, 61(4), 995-1051.
- De Gregorio, W. A. (2005). *The Complete Book of Presidents* (6th ed.). Gramercy Books.
- De Gregorio, W. A. (2013). *The Complete Book of Presidents* (8th ed.). Barricade Books.
- Dearing, C. L. (1934). *The ABC of the NRA*. The Brooking Institution.
- Decaux, A. (1967). *Nouveaux dossiers secrets*. Librairie Académique Perrin.
- Dobbs, M. (2021). *King Richard: Nixon and Watergate. An American Tragedy*. Alfred A. Knopf.
- Dorough, C. D. (2011). *Mr. Sam: A Biography of Samuel T. Rayburn, Speaker of The House*. Literary Licencing LLC.
- Dunn, S. (2010). *Roosevelt's Purge: How FDR Fought to Change the Democratic Party*. The Belknap Press of Harvard University Press.
- Engelbrecht, H. C. y Hanighen, F. (1934). *Merchants of Dead. A Study of the International Armament Industry*. Dodd, Mead & Co.
- Fisk, C. y Chemerinsky, E. (1997). The Filibuster. *Stanford Law Review*, 49, 181-254.
- Friedel, F. (1952-1973). *Franklin D. Roosevelt* (Vols. 1-4). Little Brown & Co.
- Galbraith, K. K. (1992). *The Great Crash 1929*. Penguin Books.
- Galloway, G. B. (1951). The Operation of the Legislative Reorganization Act of 1946. *The American Political Science Review*, 45(1), 41-68.
- Gardiner, J. (2010). *The Blitz. The British under Attack*. Harper Press.
- Gaus, J. M. y Wolcott, L. O. (1940). *The Public Administration and the United States Department of Agriculture*. Public Administration Service.
- Gelbman, S. (2021). *The Civil Rights Lobby: The Leadership Conference on Civil Rights and the Second Reconstruction*. Temple University Press.
- Gormley, K. (1997). *Archibald Cox. Conscience of a Nation*. Perseus Books.
- Griffin, W. R. (1968). Louis Ludlow and the War Referendum Crusade, 1935-1941. *Indiana Magazine of History*, 64(4), 267-288.
- Gunther, G. (1974). Judicial hegemony and legislative autonomy: the Nixon case and the impeachment process. *UCLA Law Review*, 22, 30-39.
- Herman, A. (1999). *Joseph McCarthy: Reexamining the Life and Legacy of America's Most Hated Senator*. Free Press.

- Higgins, T. (1989). *The Perfect Failure: Kennedy, Eisenhower, and the CIA at the Bay of Pigs*. W. W. Norton & Company.
- Hitchcock, W. I. (2019). *The Age of Eisenhower: America and the World in the 1950s*. Simon & Schuster.
- Holzer, H. M. (Ed.) (1980). *The Gold Clause. What it is and how to use it profitably*. Books in Focus.
- Horvath, P. y Vanossi, J. R. (1964). El fallo “Baker v. Carr” y la justiciabilidad de las cuestiones políticas. *La Ley*, 114-982.
- Howard, M. (1993). A Thirty Years’ War? The Two World Wars in Historical Perspective. En *Transactions of the Royal Historical Society* (Vol. 3, pp. 171-184). Cambridge University Press.
- Irons, P. H. (1982). *The New Deal Lawyers*. Princeton University Press.
- Jones, C. O. (1970). *The minority party in Congress*. Little, Brown and Company.
- Karim, I. B. (Ed.) (2020). *Malcolm X: The End of White World Supremacy: Four Speeches*. Arcade Publishing.
- Kimball, W. F. (2019). *The Most Unsordid Act: Lend-Lease, 1939-1941*. John Hopkins University Press.
- King, M. L. (2003). *A Testament of Hope: The Essential Writings and Speeches* (Ed. J. M. Washington). Harper One.
- Kissinger, H. (2011a). *The White House Years*. Simon & Schuster.
- Kissinger, H. (2011b). *Years of Upheaval*. Simon & Schuster.
- Kravitz, W. (1990). The Legislative Reorganization Act of 1970. *Legislative Studies Quarterly*, 15(3), 375-399.
- Lemov, M. R. (2011). *People’s Warrior: John Moss and the Fight for Freedom of Information and Consumer Rights*. Fairleigh Dickinson University Press.
- Leuchtenburg, W. (1963). *Franklin D. Roosevelt and the New Deal (1932-1940)*. Harper & Row Pub.
- Lyon, L. S. (1935). *The National Recovery Administration: An Analysis and Appraisal*. The Brookings Institution.
- Marcus, M. (1994). *Truman and the Steel Seizure Case*. Duke University Press.
- McElvaine, R. (1984). *The Great Depression: America, 1921-1941*. New York Times Books.
- McKenna, M. C. (2002). *Franklin Roosevelt and the Great Constitutional War. The Court Packing Crisis of 1937*. Fordham University Press.
- McLendon, W. (1979). *Martha. The Life of Martha Mitchell*. Random House.
- O’Connor, K. (2019). *Postgate*. Post Hill Press.
- Pedroni, J. (1960). *Cantos del Hombre*. Castellvi.
- Pinto, R. (1938). *La Cour Supreme et le New Deal. Jurisprudence Constitutionnel de la Cour Supreme des Etats Unis (1935-1936) et Reforme du Pouvoir Judiciaire (1936-1937)*. Recueil Sirey.
- Plokhly, S. (2021). *Nuclear Folly: A History of the Cuban Missile Crisis*. W. W. Norton & Company.
- Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt. (1928-1936). (Vol. II)*. Random House.
- Remini, R. V. (2006). *The House. The History of the House of Representatives*. Smithsonian Books/Collins.
- Roos, C. F. (1937). *NRA Economic Planning*. Da Capo Press.
- Schapsmeier, E. L. y Schapsmeier, F. H. (1985). *Dirksen of Illinois: Senatorial Statesman*. Urbana, University of Chicago Press.
- Schlesinger, A. M. (1959). *The Age of Roosevelt. The Coming of the New Deal*. Houghton Mifflin Co.
- Schlesinger, A. M. (2004). *The Imperial Presidency*. Mariner Books, Houghton Mifflin Co.

- Schlesinger, A. (Jr.) (2002). *A Thousand Days: John F. Kennedy in the White House*. Mariner Books.
- Sebba, A. (2021). *Ethel Rosenberg: An American Tragedy*. St. Martin's Press.
- Sheehan, N., Smith, H., Kenworthy, E. W., Butterfield, F. y Ellsberg, D. (1971). *The Pentagon Papers: The Secret History of the Vietnam War*. Bantam Books.
- Sheehan, N., Smith, H., Kenworthy, E. W., Butterfield, F. y Ellsberg, D. (2017). *The Pentagon Papers: The Secret History of the Vietnam War*. Racehorse.
- Sirica, J. (1979). *To set the record straight: the break-in, the tapes, the conspirators, the pardon*. W.W. Norton & Co.
- Sorensen, T. (2010). *Kennedy: The Classic Biography*. Harper-Collins.
- Straus, J. R. (2010). *House Committee on Standards of Official Conduct: A Brief History of Its Evolution and Jurisdiction*. Congressional Research Service.
- Swisher, C. B. (1943). *American Constitutional Development*. Houghton Mifflin Co.
- Tansill, C. C. (1938). *America Goes to War*. Little, Brown and Company.
- Tansill, C. C. (1952). *Back Door to War: The Roosevelt Foreign Policy, 1933-1941*. Henry Regnery Co.
- Tye, L. (2020). *Demagogue: The Life and Long Shadow of Senator Joe McCarthy*. Mariner Books-Harper Collins.
- Urosfsky, M. y Finkelman, P. (2001). A March of Liberty, A Constitutional History of the United States (2ª ed., Vol. II, pp. 877-882). Oxford University Press.
- Vidyalankar, I. (1980). Pearl Harbor: why surprise? *The Indian Journal of Political Science*, 41(4), 847-869.
- Weinstein, A. (1997). *Perjury: The Hiss-Chambers Case* (2ª ed.). Random House.
- Westin, A. (1980). Introduction essay. En Friedman, L. (Ed.), *United States v. Nixon*. Chelsea House Publishers.
- Williams, C. A. (1999). The Securities and Exchange Commission and Corporate Social Transparency. *Harvard Law Review*, 112(6), 1197-1306.
- Williams, J. (2002). *Eyes on the prize. America's civil rights years, 1954-1965*. Penguin.
- Woodard, B. y Bernstein, C. (1974). *All the President's Men*. Simon & Schuster.
- Zelikow, P. y Graham, A. (1999). *Essence of Decision: Explaining The Cuban Missile Crisis* (2ª ed.). Longman.

