

EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS.

UN CUARTO DE SIGLO DE EQUILIBRIO PARTIDARIO: 1981-2007

Alberto B. Bianchi

Universidad Austral. Universidad Católica Argentina

ab@bgcv.com.ar

Recibido: 13/01/2022

Aeptado: 16/03/2022

Resumen

Desde 1981 hasta 2007, el Congreso de los Estados Unidos tuvo un reparto de poder bastante equilibrado entre republicanos y demócratas, aunque muchos de sus eventos pueden dar la sensación de que predominaron los primeros. Ronald Reagan emergía como una figura política fuerte luego de muchas décadas de predominio demócrata y, en el Congreso, Newt Gingrich –extravagante, imprudente y controvertido– no alcanzó las metas que se había propuesto, pero hizo mucha propaganda con su *contract with America*. Probablemente, el legado republicano más estable y duradero de estos años haya sido el rearmado de la Corte Suprema, que dejó de ser el tribunal liberal de las décadas de 1960 y 1970 para convertirse en un cuerpo cada vez más conservador, una tendencia que se ha acentuado en los últimos años. El equilibrio entre ambos partidos se verifica también en los escándalos más notorios del período. Reagan quedó claramente involucrado en el *affaire Iran-Contras* y Clinton fue presa de su aventura romántica, que lo condujo hasta el juicio político, aunque probablemente nunca estuvo muy cerca de la destitución. Ya en los últimos años de este período, los hechos terroristas del 11 de septiembre de 2001 y la guerra de Irak contribuyeron notablemente a incrementar el poder del Ejecutivo sobre el Congreso, como ocurre con todas las emergencias.

Palabras clave: derechos civiles, juicio político, *lobby*, contrato con América, *affaire*, líderes políticos, mayorías, minorías, acuerdo del Senado, elecciones, corrupción política.

The United states Congress. A Quarter of a Century in Partisan Balance: 1981-2007

Abstract

From 1981 to 2007, there was a certain balance of power between Republicans and Democrats in the U.S. Congress, although a number of events that took place over that period of time

may create the impression that Republicans prevailed. After several decades of Democrat predominance, Ronald Reagan was emerging as a strong political figure, while in Congress Newt Gingrich—flamboyant, reckless and controversial—failed to reach the goals he had set for himself, but attracted a lot of attention with his “contract with America”. The most stable and lasting Republican legacy from those years was probably the rearrangement of the Supreme Court, which ceased to be the liberal court of the 1960s and 1970s to become an increasingly conservative body, a trend that has continued over the last few years. The balance between both parties was also reflected in the most notorious scandals of those years. Reagan was clearly involved in the Iran-Contras affaire, while Clinton’s romantic escapades eventually ended in impeachment, although he was probably never too close to being removed from office. In the last few years of that period, the terrorist attacks of 9/11 and the war in Iraq did a great deal to increase the power of the Executive Branch over Congress, as is the case with all emergency situations.

Key words: civil rights, impeachment, lobbying, contract with America, affaire, political leaders, majorities, minorities, Senate consent, elections, political corruption.

1. Idas y venidas electorales	533
2. La impronta republicana en los primeros años	534
3. Los líderes del período	536
3.1. En el House	536
3.2. En el Senado	540
4. Dos casos de corrupción	542
4.1. El caso Abscam	542
4.2. Los “Keating Five”	543
5. Las elecciones legislativas de 1986	544
6. El affaire “Iran-Contra”	544
6.1. Antecedentes	545
6.2. La Tower Commission	548
6.3. La investigación en el Congreso	549
6.4. Los resultados finales	550
7. Dos grandes batallas por el acuerdo de jueces para la Corte Suprema	551
7.1. Robert H. Bork	551
7.2. Clarence Thomas	551
8. La Ethics Reform Act of 1989	554
9. El “Año de las Mujeres” en el Senado	556
10. El Congreso y el Distrito de Columbia	557
11. La Enmienda XXVII	559
12. Dos nuevos casos de corrupción	560
12.1. El <i>House banking scandal</i>	560
12.2. El <i>Post Office scandal</i>	560
13. La Revolución Republicana. <i>El contract with America</i>	561
13.1. Las elecciones de 1994	561
13.2. El programa de gobierno	562
14. La información legislativa <i>online</i>	564
15. La aplicación de las leyes de derechos civiles en el Congreso	565
16. Una nueva regulación del <i>lobby</i>	565
17. Los conflictos presupuestarios entre Clinton y el Congreso y los <i>shutdowns</i> de 1995 y 1996	566

18. El juicio político contra Bill Clinton	566
18.1. Los antecedentes. La investigación del Independent Counsel	566
18.2. El procedimiento en el <i>House</i>	569
18.3. El juicio en el Senado	570
19. John Glenn. Un senador en el espacio	572
20. El empleo del veto y las reacciones judiciales	573
20.1. El veto de bolsillo (<i>pocket veto</i>)	573
20.2. El <i>line item</i> veto	574
20.3. El veto legislativo	574
21. Las elecciones del año 2000 y las curiosidades del 107° Congreso (2001-2003)	577
22. Los hechos terroristas del 11 de septiembre de 2001 y la respuesta del Congreso	579
22.1. Los hechos	579
22.2. La legislación dictada en consecuencia	580
22.3. Los casos planteados por estas leyes y las decisiones de la Corte Suprema	581
22.4. La comisión investigadora y su informe	583
22.5. El ataque con ántrax	586
23. La Bipartisan Campaign Reform Act de 2002 y los casos judiciales que ha suscitado	587
24. Reflexiones sobre este período	588

1. Idas y venidas electorales

Las elecciones generales del 4 de noviembre de 1980 cambiaron sustancialmente el panorama político de los Estados Unidos. Ese día, Ronald Reagan venció por una amplia mayoría a Jimmy Carter,¹ cuya popularidad había descendido fuertemente.² 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.³ En el House, los demócratas perdieron 33 bancas y los republicanos recuperaron 34, pero, aun así, los primeros retuvieron la mayoría.⁴

Esta elección marcó el inicio de un nuevo período en el Congreso,⁵ extendido desde el 97° Congreso (1981-1983) hasta el 109° Congreso (2005-2007),

1 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.

2 La popularidad de Carter había sufrido un fuerte golpe con la toma de 52 rehenes en la embajada de los Estados Unidos en Irán, en noviembre de 1979, por parte de fanáticos islámicos, militantes del Ayatollah Khomeini, como protesta por haber permitido que el ex Sha Reza Pahlevi, enfermo de cáncer, fuera atendido en una clínica de New York. En abril de 1980, el Gobierno de Carter intentó recatarlos en una misión que resultó un fracaso y la situación de los cautivos fue resuelta recién 444 días después, durante el Gobierno de Reagan, luego de que los bancos norteamericanos descongelaran las cuentas iraníes por una suma de unos 8 mil millones de dólares.

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

4 Los demócratas quedaron con 243 bancas y los republicanos con 192.

5 En los trece Congresos anteriores (desde el 84° hasta el 96°), los demócratas habían tenido mayoría en ambas cámaras.

donde el reparto de poder entre uno y otro partido se fue alternando en un equilibrio con cierta ventaja en el Senado para los republicanos; y en el House, para los demócratas, aunque con menor diferencia.⁶ Así, durante los tres primeros Congresos (97º, 98º y 99º), los republicanos controlaron el Senado; y los demócratas, el House. En los cuatro Congresos siguientes (100º, 101º 102º y 103º), los demócratas tuvieron mayoría en ambas cámaras. En los tres siguientes (104º y 105º y 106º), la situación se invirtió y los republicanos, aprovechando la excelente elección que hicieron en 1994, recuperaron la mayoría en el Senado y en House. En el 107º Congreso, la situación volvió a equilibrarse, pues los demócratas volvieron a tener mayoría en el Senado, y en los dos últimos dos (108º y 109º), los republicanos controlaron nuevamente las dos cámaras.

El siguiente cuadro permite ver con más claridad estos vaivenes:

Congreso	Mayoría en el Senado	Mayoría en el House
97º (1981-1983)	Republicana	Demócrata
98º (1983-1985)	Republicana	Demócrata
99º (1985-1987)	Republicana	Demócrata
100º (1987-1989)	Demócrata	Demócrata
101º (1989-1991)	Demócrata	Demócrata
102º (1991-1993)	Demócrata	Demócrata
103º (1993-1995)	Demócrata	Demócrata
104º (1995-1997)	Republicana	Republicana
105º (1997-1999)	Republicana	Republicana
106º (1999-2001)	Republicana	Republicana
107º (2001-2003)	Demócrata	Republicana
108º (2003-2005)	Republicana	Republicana
109º (2005-2007)	Republicana	Republicana

2. La impronta republicana en los primeros años

Con la llegada de Ronald Reagan a la Casa Blanca, el Grand Old Party (GOP) encontró el líder que no había tenido desde fines de la década de 1950, cuya

6 A lo largo de estos trece Congresos, los republicanos tuvieron mayoría en ocho de ellos (97º, 98º, 99º, 104º, 105º, 106º, 108º y 109º) y los demócratas en el House tuvieron la mayoría en siete (97º a 103º).

influencia se hizo sentir en ambas cámaras.⁷ Si bien en el Senado esta impronta fue más marcada, también fue sensible en el House. Varios de los senadores que no renovaron la banca en las elecciones de 1980 eran antiguos demócratas liberales, que fueron reemplazados por senadores conservadores –más jóvenes– decididamente adherentes a Reagan, que ocuparon en las comisiones legislativas los puestos que dejaron aquellos. En el House, a su vez, si bien los demócratas conservaron formalmente la mayoría en los siete primeros Congresos, muchos representantes del sur, de tendencia conservadora, se alinearon con los republicanos, lo que redujo fuertemente el número de legisladores opositores a las nuevas políticas.⁸ Este grupo, oficialmente denominado Conservative Democratic Forum,⁹ estaba integrado por unos cuarenta representantes, que fueron clave en la formación de las mayorías al momento de votar las leyes. Uno de sus más notorios integrantes fue William Philip (Phil) Gramm, de Texas, considerado un traidor por su partido.¹⁰ Todo ello colaboró, durante los primeros años de Reagan, a imponer una agenda legislativa basada en la reducción de impuestos y de programas de asistencia social y a incrementar el gasto público en defensa para doblar el poderío militar de la Unión Soviética, provocando una fuerte tensión interna entre ambos partidos.

Comienza así, en este período, una mayor polarización entre ambos partidos, fruto del fenómeno de homogeneización interna de sus respectivas tendencias ideológicas, que perdura hoy día y se ha ido acentuando. Hasta ese momento, tanto los demócratas como los republicanos albergaban en sus filas una

7 Guy Sorman (1985) describe a Reagan de manera prosaica, pero no exenta de verdad: “A juzgar por los ataques de la izquierda norteamericana, Ronald Reagan viene a ser el más ideólogo de todos los presidentes del país. En Estados Unidos, esto no es un cumplido. Paradoja, pues, de un político sin formación ni pasado intelectuales, de un hombre simple y sin modales, portador y encarnación al mismo tiempo de un sistema de pensamiento que supera con mucho a su persona. El hecho es que su victoria de 1980 es un testimonio de la cristalización de unas corrientes de opinión hasta entonces dispersas. Todos los componentes de la derecha norteamericana se reúnen, por primera vez en la historia, alrededor de un candidato único. Esas corrientes, que provisionalmente calificaremos de conservadoras antes de analizarlas en detalle, son hoy las dominantes, no sólo en la derecha, en el seno del Partido Republicano, sino también en el interior de la izquierda, donde el Partido Demócrata rechaza a sus dirigentes más ‘liberales’, como Edward Kennedy” (p. 26).

8 Al igual que en el Senado, en el House dejaron la banca antiguos liberales como Albert C. Ullman, que había presidido desde 1974 la poderosa Comisión de Presupuesto (Ways and Means Committee).

9 Se los llamaba extraoficialmente los *boll weevils*, un término acuñado a mediados del siglo XX para designar a los demócratas sureños conservadores. El *boll weevil* es un escarabajo que se cría en las plantas de algodón.

10 Gramm, elegido como demócrata, se afilió al GOP en 1983 y, en 1984, fue electo senador, banca que retuvo hasta 2002.

amplia gama ideológica, pero, a partir de 1980, se produjo un realineamiento en el cual los republicanos pasaron a ser un partido de tinte cada vez más conservador; y los demócratas, un partido netamente liberal. Esto se nota particularmente en el sur, donde los antiguos demócratas conservadores pasaron a ser republicanos y los demócratas se convirtieron en un partido integrado, esencialmente, por blancos liberales y afroamericanos.

En su momento, este fenómeno, que se replicaba también en otras partes del mundo,¹¹ parecía ser una revolución conservadora que sucedía a medio siglo de dominio liberal.¹² Hoy día, con la perspectiva que nos dan los 40 años pasados desde entonces, podemos decir que fue más bien una renovación conservadora pasajera, una más de las muchas que ha habido en otras épocas, y probablemente sigan existiendo como parte del *corsi e ricorsi* de cada partido, en el cual encuentra su equilibrio el sistema político norteamericano.

3. Los líderes del período

3.1. En el House

Esta división partidaria está personalizada, en particular, por los dos *Speakers* más notorios del período aquí analizado: James Claude (Jim) Wright Jr., de

11 Recordemos que Reagan formaba, junto con Margaret Thatcher en el Reino Unido, el papa Juan Pablo II, Helmut Kohl en Alemania y Anwar el Sadat en Egipto, un grupo de líderes de tendencia política similar. Francia, en cambio, salía del conservadorismo de Valéry Giscard d'Estaing para ingresar en el socialismo de François Mitterrand.

12 Como es inevitable para quien analiza con gran entusiasmo un fenómeno que está todavía ocurriendo, Guy Sorman (1985) carga la pluma y describe la situación como si la izquierda liberal se hubiera agotado: "A partir de Roosevelt, lo chic en Estados Unidos está en la izquierda. Ha sido así sin interrupción desde 1933 hasta 1980. Durante más de 40 años ha sido la izquierda la que ha dado el tono, el buen tono de las modas, de las ideas, de las soluciones políticas y económicas. Sus portavoces han dominado la vida intelectual, los medios de comunicación, la enseñanza, la justicia y los debates políticos. La alternancia en el poder de los republicanos conservadores y de los demócratas progresistas no cambió nada: la izquierda siguió siendo el Establishment, incluso en la oposición. Cuando Eisenhower o Nixon ocuparon la Casa Blanca, también tuvieron que rendir cuentas, públicamente, a la izquierda. Durante la caza de brujas del maccarthysmo, cuando el Vietnam o cuando el Watergate, las iniciativas de derecha fueron siempre juzgadas según los criterios de la izquierda. Fue la izquierda la que inició la guerra del Vietnam con John Kennedy, pero también fue la izquierda la que exigió y obtuvo que la interrumpiera Nixon, un presidente de derecha. Desde 1978, ese modelo ha comenzado a ser discutido, superado. El discurso liberal se repite sin innovar. La política personal de izquierda -Carter-Kennedy- está desacreditada. El radical chic de los snobs de la costa Este ha pasado de moda. Por primera vez desde 1932, la izquierda americana ya no tiene programa. Sus reacciones ante la agresividad conservadora se limitan a denunciar sus efectos perniciosos y a rememorar la herencia histórica de la Gran Sociedad. No hay nada en lo inmediato que permita entrever, en ese sentido, un esbozo de reconstrucción ideológica o simplemente programática. En resumen, la izquierda americana está agotada" (p. 33).

Texas, por los demócratas, y Newton Leroy (Newt) Gingrich, de Georgia, por los republicanos. Cada uno se destacó –a su turno– por su ambiciosa personalidad, los dos tuvieron que renunciar, y si bien no ejercieron el cargo en forma prolongada, su liderazgo fue sensible. Tuvieron, en síntesis, una gloria pasajera y un ocaso muy similar.

Jim Wright sucedió a Tip O’Neil en el 100° Congreso (1987-1989), quien había conducido el House durante cinco Congresos consecutivos, desde 1977 hasta 1987. Pese a ser un veterano legislador,¹³ durante sus dos primeras décadas en el Congreso,¹⁴ Wright no se había destacado por ninguna actividad en particular. Como tal, tampoco se había creado enemigos. Había integrado la Comisión de Obras Públicas y, en 1976, fue elegido *House Majority Leader*, derrotando en la contienda –por muy escaso margen– a Richard W. Bolling, de Missouri, y a Phillip Burton, de California, dos poderosos legisladores de entonces. Tampoco tuvo una actuación especialmente destacada como líder de la mayoría, salvo por haber impulsado, en 1979, una reforma (la Wright Amendment)¹⁵ a la Ley de Desregulación Aérea de 1978,¹⁶ que protegía de la competencia al Dallas/Fort Worth International Airport.¹⁷

En enero de 1987, al comenzar el 100° Congreso, fue elegido *Speaker*. Había competido para el cargo con Robert H. Michel, republicano de Illinois, otro veterano legislador,¹⁸ vencéndolo por una mayoría de 254-173. Desde la presidencia del House, Wright empezó rápidamente a desarrollar sus condiciones de líder,¹⁹ pero lo hizo apresuradamente, con mucha ambición y escasa prudencia, ganándose los enemigos que no había tenido hasta entonces en ambos lados del arco político. Sus partidarios demócratas lo acusaban de comportarse como un *lonely ranger* por no ser consultados en muchas de sus decisiones²⁰ y, paralelamente, enfureció a los republicanos por entrometerse demasiado en el caso de los “contras” en Nicaragua, un tema altamente sensible para la Casa Blanca.²¹

13 Inició su carrera política como miembro de la Cámara de Representantes de Texas en 1947.

14 Había ingresado al House en el 84° Congreso (1955-1957).

15 Public Law 96-192: 94 Statutes at Large 35.

16 Airline Deregulation Act of 1978, Public Law 95-504; 92 Statutes at Large 1705.

17 Cabe mencionar que Wright había nacido en la ciudad de Fort Worth.

18 Era miembro del House desde el 85° Congreso (1957-1959).

19 Algunos, incluso, ya pretendían compararlo con Joseph Cannon, el icónico *Speaker* de comienzos del siglo XX.

20 Entre sus enemigos demócratas figuraba Leslie Aspin, de Wisconsin, un influyente legislador que sería luego secretario de Defensa (1993-1994) en la administración de Clinton.

21 Wright no solo se opuso al apoyo que la administración Reagan les estaba dando a las milicias antisandinistas en Nicaragua, sino que pretendió liderar las tratativas de paz entre ambos grupos

Todo ello desató, como revancha, una serie de investigaciones éticas impulsadas por Newt Gingrich, que terminaron forzando su temprana renuncia.²² En 1988, la Comisión de Ética (House Committee on Ethics) comenzó a investigar las abultadas ganancias que había obtenido por la venta de su libro *Reflections of a Public Man*, publicado en 1984, el cual había sido adquirido, principalmente, por lobistas en actos y campañas políticas.²³ Como resultado de ello y de otros cargos, la Comisión de Ética, luego de diez meses de investigación, produjo, en abril de 1989, un devastador informe en contra de Wright. Se sumó a estas acusaciones el haber designado como uno de sus principales asesores a John Mack, cuñado de su hija, que había sido condenado a 15 años de prisión por lesiones graves, pero había obtenido rápidamente la libertad condicional e ingresó a trabajar en el Congreso al ser liberado.²⁴ Apremiado por las circunstancias, Wright renunció como *Speaker* en junio de 1989 y se retiró de la vida política.²⁵

A Jim Wright lo sucedió Thomas S. Foley, de Washington, que en ese momento era líder de la mayoría demócrata, luego de vencer a su oponente, Robert H. Michel, líder de la minoría republicana, por 251-164 votos. Foley tenía una personalidad muy diferente a la de Wright e intentó, con cierto éxito, reconstruir la relación entre ambos partidos. Pese a que su mandato se extendió a lo largo de tres Congresos,²⁶ no ha pasado a la historia como un *Speaker* relevante.

Sí lo fue, en cambio –para bien o para mal– su sucesor, Newt Gingrich, cuya personalidad, exuberante y controvertida, desarrolló con plenitud cuando fue elegido *Speaker* en el 104º Congreso (1995-1997), luego del extraordinario triunfo republicano en las elecciones de 1994.²⁷ Gingrich fue el primer *Speaker*

en conflicto en ese país, interfiriendo en las relaciones internacionales, incluso llegó a reunirse privadamente con Daniel Ortega, el entonces (y actual) presidente nicaragüense.

22 Ver Barry (1989).

23 Se decía que estos derechos de autor encubrían donaciones en exceso de lo legalmente permitido. Se lo acusó también de recibir, junto con su esposa, beneficios impropios de George Mallick, un desarrollador inmobiliario de Texas.

24 La víctima era Pamela Small, quien, luego de ser atacada con un martillo y herida con un cuchillo, fue abandonada por John Mack al borde de la muerte, pese a lo cual logró sobrevivir y pudo relatar el episodio. Andrea Dworkin, una militante activista, entre otros, se encargó de difundir las críticas a Wright por este hecho.

25 Se recluyó en la docencia: fue profesor de un curso de Ciencia Política en la Texas Christian University.

26 Foley fue *Speaker* en los Congresos 101º (1989-1991), 102º (1991-1993) y 103º (1993-1995).

27 Había ingresado como miembro del House en el 96º Congreso (1979-1981) por el 6º distrito de Georgia, luego de haber sido un poco destacado profesor de Historia en la West Georgia University. El 6º distrito de Georgia había sido creado por el 29º Congreso (1845-1847) y Gingrich fue su prim-

del GOP luego de 40 años de mayoría demócrata ininterrumpida.²⁸ Cuando asumió,²⁹ se propuso poner en marcha el más puro y estricto programa del manual de la derecha republicana,³⁰ conocido en su momento como “Contract with América”, al que me referiré más adelante,³¹ el cual produjo una serie de controversias con la Casa Blanca, ocupada entonces por Bill Clinton, dando lugar en dos ocasiones al cierre temporal de las oficinas del Gobierno federal por falta de aprobación de la Ley de Presupuesto.³²

Tal como le ocurrió a Jim Wright, su falta de prudencia y su personalidad agresiva no solo le hicieron ganar enemigos entre los demócratas, sino también entre sus propias filas. Como resultado de ello, los primeros lo denunciaron en 84 oportunidades durante su primer mandato por violaciones a normas de ética. Todos esos cargos fueron desechados, salvo uno.³³ Si bien con motivo de estas acusaciones tuvo el apoyo de sus partidarios en el House, estos comprendieron que Gingrich ya se estaba convirtiendo –muy tempranamente– en un problema. Fue así que, en julio de 1997, un grupo integrado por John A. Boehner,³⁴ Richard K. Arme y³⁵ y Thomas D. DeLay³⁶ le encomendaron a Leon William (Bill) Paxon³⁷ que le aconsejara renunciar. Gingrich se negó, alegando que si renunciaba y se llamaba a una nueva elección, podía ganar el demócrata Richard Gephardt con los votos republicanos disidentes.

Su caída se produjo, de todos modos, poco después. En 1998, promovió el

er representante republicano, luego de triunfar sobre John Flynt, que lo había representado en los seis Congresos anteriores (1965-1979).

28 Su antecesor más inmediato había sido Joseph W. Martin Jr., en el 83° Congreso (1953-1955). Tal vez por ello la revista *Time* eligió a Gingrich, en 1995, como *man of the year*.

29 Había derrotado a su oponente, Richard A. Gephardt, por 228-220 votos.

30 Se valía para ello de la mayoría que el GOP tenía también en el Senado, donde el líder de esa mayoría era Robert J. (Bob) Dole, un veterano legislador de Kansas con más de tres décadas en el Congreso.

31 Ver apartado 13.

32 Ver apartado 17.

33 En enero de 1997, el House, por amplia mayoría (395-28), lo amonestó por haber empleado con fines políticos una organización de estudios para los republicanos, exenta de impuestos, de la que Gingrich formaba parte, llamada GOPAC. Dado que en el curso de la investigación no prestó la debida colaboración, fue condenado, además, a pagar 300 mil dólares por el costo del proceso.

34 Por entonces, Boehemer, de Ohio, era presidente del Caucus Republicano y posteriormente fue *Speaker* (2011-2015).

35 Army, de Texas, era el líder de la mayoría republicana en el House.

36 DeLay, de Texas, era el *Chief Whip* republicano.

37 Paxon, un lobista, era por entonces representante por New York.

juicio político contra Bill Clinton, con motivo de su *affaire* con Monica Lewinsky,³⁸ creyendo que ello acarrearía un triunfo republicano en las elecciones de ese año. El resultado electoral, sin embargo, fue un fracaso³⁹ y Gingrich tuvo que renunciar en enero de 1999, al término del 105º Congreso (1997-1999). Luego de dejar el House, no volvió a ejercer cargos electivos, pero se ha mantenido activo en la política,⁴⁰ ha desarrollado otros emprendimientos⁴¹ y ha sido un prolífico escritor.⁴² Fue sucedido por Dennis Hastert, de Illinois, que fue *Speaker* a lo largo de cuatro Congresos⁴³ hasta que los republicanos perdieron la mayoría en las elecciones de 2006.⁴⁴ Poco relevante como *Speaker*, Hastert fue condenado varios años después, en 2016, por abuso sexual de menores, un delito en el que había incurrido en su juventud.⁴⁵ Poco antes de ello, había escrito un libro autobiográfico y testimonial sobre su experiencia como político y entrenador (Hastert, 2013).

3.2. En el Senado

Con excepción de Robert J. Dole, durante este período no se destacaron en el Senado figuras particularmente carismáticas. Ya mencioné que, a comienzos de la década de 1980, los líderes demócrata y republicano eran Robert C. Byrd, de West Virginia, y Howard H. Baker, de Tennessee, respectivamente.

Byrd, una figura más consular que carismática, había sido elegido líder de

-
- 38 Este hecho pone en evidencia una doble moral de Gingrich, pues al mismo tiempo que promovía el escándalo Clinton-Lewinsky, mantenía una relación extramatrimonial con Callista Louise Bisek, una empleada del Congreso, que luego sería su tercera mujer. Este antecedente no impidió que, en 2017, Donald Trump la nombrara embajadora ante la Santa Sede, probablemente como retribución al apoyo que Gingrich le había dado a su campaña presidencial.
 - 39 Lejos del éxito esperado, la elección del 1998 no fue buena para los republicanos. En el House perdieron cuatro bancas y en el Senado conservaron su mayoría de 55-45.
 - 40 Fue candidato presidencial en las elecciones de 2012, cuando Barack Obama renovó su mandato, pero perdió en las primarias ante Mitt Romney.
 - 41 En 1999 fundó una consultora, The Gingrich Group, que luego se enfocó en el asesoramiento a empresas de seguros médicos, denominándose Center for Health Transformation.
 - 42 El más reciente de sus libros es *Beyond Biden: Rebuilding the America We Love* (Gingrich, 2021).
 - 43 Hastert fue *Speaker* desde el 106º Congreso (1999-2001) hasta el 109º (2005-2007).
 - 44 El triunfo demócrata permitió que, en el 110º Congreso (2005-2007), fuera elegida *Speaker* Nancy Pelosi, de California, la primera mujer en ejercer ese cargo.
 - 45 Lo había cometido siendo *coach* (entrenador) del equipo de lucha (*wrestling*) de un colegio secundario en Illinois (Yorkville High School) en la década de 1970. Para evitar ser denunciado, Hastert hizo un acuerdo de “pago a cambio de silencio” (*hush money*), dinero cuya sospechosa extracción en efectivo promovió una investigación bancaria que fue el hilo conductor de la causa por abuso sexual.

los demócratas en el 95º Congreso (1977-1979) y retuvo su cargo hasta el 100º Congreso (1987-1989). En el 101º Congreso (1989-1991) fue reemplazado por George J. Mitchell, de Maine, que mantuvo esa posición hasta el 103º Congreso (1993-1995). A diferencia de Byrd, un experto conocedor del Senado enteramente dedicado a la política nacional,⁴⁶ la personalidad política de Mitchell se destacó más en el campo internacional que en el nacional. En el Senado fue un líder promedio,⁴⁷ en las relaciones internacionales tuvo participación activa en el proceso de paz de Irlanda del Norte y elaboró los llamados “Mitchell Principles”, que sentaron las bases del acuerdo.⁴⁸

Baker, por su lado, como líder de la mayoría había llevado adelante el programa republicano durante la primera presidencia de Reagan y fue reemplazado en el 99º Congreso (1985-1987) por Robert J. Dole, de Kansas, que lideró a los senadores republicanos –primero en la mayoría y luego en la minoría– hasta mediados del 104º Congreso (1995-1997). Había ingresado al Congreso como representante en 1961⁴⁹ y, en las elecciones de 1968, fue electo senador para el 91º Congreso (1969-1971). A partir de entonces, fue reelecto sucesivamente hasta su renuncia, en 1996, cuando se presentó como candidato presidencial para las elecciones de ese año, perdiendo contra Bill Clinton, que renovó su mandato para el período 1997-2001.⁵⁰ Esto puso fin a su carrera política, pero no a su popularidad, que fue creciendo merced a sus constantes apariciones en programas de televisión, en los que hacía gala de su simpatía y buen humor.⁵¹ De hecho, en 1986, con el apoyo de Byrd, como líder de la entonces minoría demócrata logró que el Senado autorizara la televisación permanente de sus

46 Debido a su dedicación a la política, algo que había aprendido de Lyndon B. Johnson, en 1971 había logrado arrebatárselo a Edward (Ted) Kennedy, mucho más entregado a su vida social, la posición de *Majority Whip*, que retuvo hasta 1977, cuando fue elegido líder de la mayoría.

47 Durante su período como líder de la mayoría, el Senado aprobó el North American Free Trade Agreement (NAFTA) en 1994 y la creación de la World Trade Organization (WTO) en 1995.

48 Antes de entrar en la política, había sido juez federal de distrito, pero parecería que la carrera judicial no le interesaba en particular, pues, cuando se retiró el juez Harry Blackmun de la Corte Suprema en 1994, Clinton le ofreció ocupar la vacante y la rechazó. Ya retirado de la política, ocupó cargos directivos en empresas importantes, tales como Disney y Unilever.

49 Antes de ello había sido legislador (1951-1953) y fiscal estatal (1953-1961). Asimismo, combatió durante la Segunda Guerra Mundial en el norte de Italia, en la que logró sobrevivir a una herida muy grave en la espalda que le produjo una discapacidad parcial en el brazo derecho. Luego, escribió un libro autobiográfico sobre su tiempo como oficial del ejército (Dole, 2006).

50 Es evidente que, para ese entonces, el mapa político de Estados Unidos había cambiado, pues en el colegio electoral Dole ganó en casi todos los estados del sur.

51 Estaba casado con Mary Elizabeth Alexander Hanford, muy activa también en la política y senadora por North Carolina entre 2003 y 2009.

sesiones,⁵² una cuestión que había suscitado hasta ese momento una fuerte oposición de algunos senadores como Claiborne Pell, un veterano legislador demócrata de Rhode Island.⁵³ La decisión fue acompañada de una reforma al Cloture Rule (Regla XXII), que disminuyó a treinta las horas que podía durar el debate luego de aprobada la clausura.⁵⁴ Los sucesores de Dole en la conducción republicana en el Senado –Chester Trent Lott, de Mississippi, y William H. Frist, de Tennessee– no fueron líderes particularmente notables.

4. Dos casos de corrupción

4.1. El caso Abscam

En 1981 salió a la luz un escándalo que sacudió a la opinión pública. Hacia fines de la década de 1970, el FBI montó una operación encubierta⁵⁵ con la ayuda de Melvin Weinberg, un estafador y exconvicto convertido en informante, para descubrir una red de corrupción cuyas ramificaciones llegaron hasta el Congreso. Los agentes del FBI, que pretendían ser árabes ricos, supuestamente accionistas o inversores de Abdul Enterprises,⁵⁶ ofrecían sumas de dinero a cambio de favores políticos, entre otros, la obtención de licencias para instalar

52 Senate Resolution No. 28.

53 Ver: https://www.senate.gov/artandhistory/history/minute/live_television.htm.

54 Recordemos que, bajo la reforma de 1979, el *post cloture debate* podía durar hasta cien horas. Con la reforma de 1986, la sección 2 de la Regla XXII quedó redactada de esta manera: “2. [...] at any time a motion signed by sixteen Senators, to bring to a close the debate upon any measure, motion, other matter pending before the Senate, or the unfinished business, is presented to the Senate, [...] the Presiding Officer shall, without debate, submit to the Senate by a yea-and nay vote on the 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 three-fifths of the Senators duly chosen and sworn [...] the 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. Thereafter no Senator shall be entitled to speak in all more than one hour on the measure, [...] After no more than thirty hours of consideration of the measure, motion, or other matter on which cloture has been invoked, the Senate shall proceed, without any further debate on any question [...] The thirty hours may be increased by the adoption of a motion, decided without debate, by a three-fifths affirmative vote of the Senators duly chosen and sworn [...]”.

55 En la jerga policial se las llama *sting operations*. Ver: <https://www.ojp.gov/ncjrs/virtual-library/abstracts/sting-operations>.

56 Abascam es apócope de “Abdul Scam”.

casinos. Cayeron en la trampa un senador⁵⁷ y seis representantes,⁵⁸ entre otras figuras,⁵⁹ quienes resultaron condenados a diferentes penalidades.⁶⁰

4.2. Los “Keating Five”

Lincoln Savings and Loan Association, una compañía fundada en 1925, fue adquirida por Charles H. Keating Jr. en 1984. Entre otras actividades, se dedicaba a captar dinero de inversores –muchos de ellos, jubilados– que luego era invertido en préstamos hipotecarios.⁶¹ Cuando sobrevino la crisis del sistema hipotecario (*savings and loan crisis*) a fines de la década de 1980, la compañía entró en insolvencia, produciendo graves pérdidas para sus inversores y un alto costo para el Gobierno federal.⁶² A raíz de ello, la Federal Home Loan Bank Board (FHLBB) dispuso iniciar una investigación por presunto fraude.

En el curso de este proceso, se comprobó que cinco senadores⁶³ habían recibido de Lincoln Savings contribuciones para sus campañas electorales por una suma de 1,3 millones de dólares, aproximadamente. Dado que los senadores fueron acusados por la FHLBB de no prestar la debida colaboración y de intentar proteger a Keating, intervino la Comisión de Ética del Senado.⁶⁴ La prensa, por su lado, le dio gran difusión al escándalo.⁶⁵ En sus conclusiones sobre la alegada connivencia entre Keating y los senadores en el fraude a los inversores,⁶⁶ la Comisión sostuvo que los senadores Cranston, Riegle y De Concini

57 Harrison A. Williams, demócrata de New Jersey.

58 Frank Thompson, demócrata de New Jersey, John Jenrette, demócrata de South Carolina, Raymond Lederer, demócrata de Pennsylvania, Michael Myers, demócrata de Pennsylvania, John M. Murphy, demócrata de New York, y Richard Kelly, republicano de Florida.

59 Fue condenado también Angelo Errichetti, intendente de Camdem, New Jersey.

60 Ver Greene (2013).

61 Dado que esta actividad había sido desregulada a comienzos de 1980, la captación de depósitos en esa década fue extraordinaria, no solo por parte de Lincoln Savings, sino también por todas las entidades financieras de su tipo.

62 Ver Day (1993).

63 Ellos eran: Alan Cranston, demócrata de California, Dennis DeConcini, demócrata de Arizona, John Glenn, demócrata de Ohio, John McCain, republicano de Arizona, y Donald W. Riegle Jr., demócrata de Michigan.

64 La Comisión estaba integrada por tres senadores demócratas, Howell Heflin (presidente), David Pryor y Terry Sanford, y tres republicanos, Warren Rudman (vicepresidente), Trent Lott y Jesse Helms.

65 Los senadores fueron presentados por los medios como los “Keating Five”.

66 La investigación comenzó en noviembre de 1989 y duró unos 22 meses.

no habían cometido fraude alguno, pero habían interferido indebidamente en la investigación de la FHLBB, mientras que Glenn y McCain fueron exonerados de este cargo y solamente se les imputó haber incurrido en *poor judgement* (juicio deficiente) en su obrar.⁶⁷ Keating, por su lado, luego de varios procesos judiciales muy controvertidos, llegó a un acuerdo sobre su culpabilidad y estuvo detenido casi 5 años.⁶⁸

5. Las elecciones legislativas de 1986

Después de ganar por amplio margen las elecciones presidenciales de 1980 y 1984, el Partido Republicano sufrió una fuerte derrota en las elecciones legislativas de 1986, para el 100° Congreso (1985-1987), justo en la mitad del segundo mandato de Reagan.⁶⁹ Las pérdidas republicanas se produjeron en ambas cámaras. En el Senado, donde el GOP tenía 55 bancas, contra 47 de los demócratas, la mayoría se invirtió. El primero perdió 8 bancas, que los segundos recuperaron a su favor. En el House las pérdidas fueron menores, pues los demócratas recuperaron 5 bancas, quedando con una mayoría de 258 bancas contra 177 de los republicanos.⁷⁰

6. El *affaire* “Iran-Contra”

Durante el segundo mandato de Ronald Reagan, tuvo lugar el *affaire* conocido como “Iran-Contra”, un caso que vinculó dos conflictos internacionales, geográficamente distantes, pero políticamente cercanos para los Estados Unidos: la revolución sandinista en Nicaragua, por un lado, y la inestabilidad en Medio

67 John McCain, incluso, fue reelecto sucesivamente hasta el 115° Congreso (2017-2019) y falleció en 2018 mientras se hallaba en ejercicio del cargo. Asimismo, compitió con George W. Bush en las primarias presidenciales de 2000 y fue candidato presidencial en las elecciones nacionales de 2008 –con Sarah Palin en la fórmula– contra Barack Obama, que obtuvo en ellas su primer mandato.

68 Ver Wells (2019).

69 Esta elección, conocida en la ciencia política como “Six-year itch”, es la que tiene lugar en el sexto año del mandato de un presidente. De acuerdo con una tradición histórica, esta elección suele perderla el partido que está en el gobierno. Así le sucedió a Ulysses Grant en 1874, a Woodrow Wilson en 1918, a Franklin D. Roosevelt en 1938, a Harry Truman en 1950, a Dwight Eisenhower en 1958, a Richard Nixon en 1974, a George W. Bush en 2006 y a Barack Obama en 2014.

70 El triunfo demócrata en el Congreso no se reflejó, en cambio, en las elecciones estatales, en las que los republicanos ganaron en 8 estados, equilibrando una balanza que, hasta ese momento, favorecía claramente a los demócratas. Antes de la elección de 1986, estos tenían 34 gobernaciones contra 16 de los republicanos. Con la elección de 1986, la distribución quedó en 26-24.

Oriente, por el otro, producida por la revolución islámica en Irán y la política expansionista de Saddam Hussein en Iraq.⁷¹

Ambos conflictos –que en su momento levantaron muchas críticas por el exceso de poder presidencial puesto en ellos– (Byrne, 2017) estuvieron ligados por la venta de armas en contra de disposiciones que la prohibían y el financiamiento de uno con otro, hecho que, bien conocido en los círculos íntimos de Washington, salió a la luz a raíz de su difusión inicial en un medio libanés,⁷² lo que dio lugar a una investigación llevada a cabo en el Congreso por sendas comisiones creadas en el House⁷³ y en el Senado,⁷⁴ las cuales trabajaron en forma conjunta, compartieron la información obtenida por cada una y produjeron, en noviembre de 1987, durante la primera sesión del 100° Congreso, un informe final de casi 700 páginas (U.S. Government Printing Office, 1987).

6.1. Antecedentes

Bajo el Gobierno del Sha Reza Pahlevi, Estados Unidos fue el principal proveedor de armas a Irán, así como de todos los accesorios y repuestos necesarios.⁷⁵ Estas ventas fueron interrumpidas en 1979, cuando se produjo la revolución islámica liderada por el Ayatollah Khomeini, agravada con la toma de rehenes en la embajada norteamericana en Teherán. Como resultado de ello, el Gobierno de Carter dispuso un embargo a la venta de armamentos a Irán, que luego fue continuada por Reagan. Esta decisión, empero, comenzó a mostrar sus inconvenientes cuando, en septiembre de 1980, el Gobierno iraquí, al mando de Saddam Hussein, invadió Irán. A raíz de ello, los asesores de Reagan comenzaron a persuadir al presidente de que el embargo de armas no solo era inefectivo,

71 Una de las recopilaciones de documentación y análisis más completas de este caso puede verse en Kornbluh y Byrne (1993).

72 Las primeras noticias sobre el financiamiento y asistencia norteamericanos a los “contras” que operaban desde Honduras para derribar el Gobierno sandinista de Nicaragua fueron revelados por *Al Shira'a*, una revista semanal libanesa el 3 de noviembre de 1986.

73 Select Committee to Investigate Covert Arms Transactions with Iran, creada por Resolución No. 12, del 7 de enero 1987.

74 Select Committee on Secret Military Assistance to Iran and the Nicaraguan Opposition, creada por Resolución No. 23, del 6 enero de 1987.

75 Bajo el reinado de Mohammad Reza Pahlevi, consolidado en 1953 luego del derrocamiento del Gobierno nacionalista de Mohammad Mosaddegh, Irán se convirtió en un fuerte aliado de los Estados Unidos en el mundo bipolar de la Guerra Fría. Merced a sus extensas reservas de petróleo, el Sha creó un Estado netamente prooccidental, aunque autoritario, dotado de poderosas fuerzas armadas modernamente equipadas por su proveedor. Ver Cooper (2018).

sino políticamente riesgoso también, pues Irán, que necesitaba nuevo equipamiento para repeler la invasión iraquí, no tenía dificultades para conseguir armas norteamericanas en el mercado internacional o, peor aún, podía comenzar a abastecerse con pertrechos de la Unión Soviética. Fue así que, oficialmente, el Departamento de Estado montó en 1983 una campaña instando a que ningún Gobierno le vendiera armas a Irán,⁷⁶ pero, extraoficialmente, esas armas eran vendidas por los Estados Unidos a través de canales israelíes.⁷⁷ El justificativo oficial de estos embarques era que Irán colaboraba para liberar a rehenes norteamericanos detenidos en 1981, en el Líbano, por Hezbollah.⁷⁸

Al mismo tiempo que el Sha era derrocado en Irán, los insurgentes sandinistas en Nicaragua hicieron lo suyo con el Gobierno de Anastasio Somoza, un antiguo dependiente de los Estados Unidos.⁷⁹ Esta revolución, producida por el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN),⁸⁰ no traía buenos augurios para los Estados Unidos, en tanto perdían un aliado en América Central a favor de la Unión Soviética, que sumaba así un peón más en el tablero de la región.⁸¹ La caída de Somoza dividió las aguas políticas en Washington, D.C.

76 Fue la llamada “Operation Staunch”.

77 Ver Segev (1988).

78 Según fue revelado luego en la comisión de investigación del caso *Iran Contra*, el que organizó estos embarques de misiles antitanques (BGM-71 TOW y MIM-23 Hawk) era Manucher Ghorbanifar, un judío iraní exmiembro de la SAVAK, la policía secreta del Sha, operación de la cual participó como intermediario Adnan Khashoggi, célebre traficante de armas y uno de los hombres más ricos del mundo en la década de 1980. Ver Kessler (2017).

79 La dinastía de los Somoza había gobernado Nicaragua, con mano de hierro, desde la década de 1930. Anastasio Somoza García, abuelo de Anastasio Somoza Debayle –el presidente derrocado en 1979– se convirtió en el hombre fuerte del país luego de eliminar, en 1934, al general Augusto Sandino, su mentor político, que había organizado una insurrección contra la presencia de tropas norteamericanas en Nicaragua. Luego de ello, el presidente F. D. Roosevelt invitó a Somoza a Washington, D.C. y le rindió honores de jefe de Estado. Ello ha contribuido a tejer una conocida anécdota –nunca confirmada– según la cual, al ser criticado por su apoyo a Somoza, Roosevelt habría dicho: “Somoza podrá ser un hijo de p..., pero es nuestro hijo de p...” (*He [Somoza] may be a son of a bitch, but he’s our son of a bitch*). Ver Cohen y Major (2004, p. 798). Hay quienes le atribuyen estas palabras a Cordell Hull, secretario de Estado de Roosevelt, pero tampoco existe ningún documento que lo pruebe.

80 El FSLN, una organización político militar de izquierda, había sido fundada por Carlos Fonseca en 1961. Ver Zimmermann (2001).

81 Si bien inicialmente la revolución sandinista parecía estar imbuida de principios democráticos –con figuras moderadas como Violeta Barrios, viuda de Pedro Chamorro, dueño del diario *La Prensa*, opositor a Somoza y asesinado en 1978– pronto pudo verse que el sandinismo se inclinaba por el sendero de otra dictadura de signo contrario, como ha quedado demostrado luego de 40 años en los que Daniel Ortega ha ejercido el poder real. Si bien entre 1990 y 2007 se sucedieron los Gobiernos liberales de Violeta Barrios, José Arnoldo Alemán y Enrique Bolaños, Ortega regresó en 2007 y, desde entonces, parece dispuesto a perpetuarse en un Gobierno cada vez más dictatorial junto a

Algunos sostenían que el Gobierno norteamericano debía intervenir en forma directa para que Nicaragua no se convirtiera en otra Cuba. Otros, en cambio, además de tener ciertas prevenciones ideológicas, temían que, con la intervención, Nicaragua terminara siendo otro Vietnam. Como resultado de ello, no se intervino en forma directa, sino indirecta. La CIA comenzó a equipar, entrenar y financiar la actividad de los llamados “contra” (contrarrevolucionarios), es decir, de las milicias que pretendían derrocar la Junta Nacional de Reconstrucción liderada por Daniel Ortega.⁸² Esta operación, iniciada en diciembre de 1981, contó con poca aceptación popular y sus recursos financieros fueron restringidos por la llamada Boland Amendment,⁸³ una serie de leyes sancionadas entre 1982⁸⁴ y 1984⁸⁵ que limitaron, progresivamente, los fondos destinados a la contrarrevolución nicaragüense.

A pesar de estas restricciones legislativas, Ronald Reagan decidió continuar con la ayuda a los “contra”. Se valió para ello de la compleja red administrativa de inteligencia que asesora al presidente en materia de seguridad nacional,⁸⁶ en particular de sus National Security Advisors,⁸⁷ quienes montaron, supervisaron o bien permitieron el montaje de una operación llamada “The Enterprise”, que consistía en obtener fondos por diversos canales indirectos, públicos y privados, entre ellos, el producido de la venta (tercerizada) de armas a Irán. El encargado de dirigir personalmente esta operación fue el coronel Oliver L. North, veterano de Vietnam y por entonces miembro del *staff* del NSC. Como puede verse, “The Enterprise” involucraba dos actividades prohibidas: la ven-

Rosario Murillo, su mujer y actual vicepresidenta.

- 82 El más importante de estos grupos fue la Fuerza Democrática Nicaragüense, integrado por exmiembros de la Guardia Nacional de Somoza.
- 83 Su principal *sponsor* fue Edward P. Boland, representante demócrata de Massachusetts desde 1953 hasta 1989, políticamente ligado a los Kennedy.
- 84 69 Statutes at Large 1865 § 793.
- 85 98 Statutes at Large 1210 § 2907 y 98 Statutes at Large 1935 § 8066.
- 86 El principal de estos organismos es el National Security Council (NSC), creado en 1947 por la National Security Act (Public law 80-253; 61 Statutes at Large 495). Ver: <https://www.whitehouse.gov/nsc/>. El órgano ejecutivo del NSC es el National Security Advisor (NSA).
- 87 Si bien Reagan tuvo numerosos NSA, los principales responsables de diseñar y ejecutar esta operación fueron Robert McFarlane y John Poindexter. Es presumible también que haya estado involucrado William J. Casey, director de la CIA, pero no hay pruebas concretas de ello, salvo la entrevista que Bob Woodward relata haber tenido con Casey en febrero de 1987, cuando este estaba hospitalizado, en la cual Casey habría reconocido estar al tanto del desvío de armas a los “contra” (Woodward, 1987, p. 588). Casey murió poco después de un tumor cerebral, antes de testificar en las audiencias en el Congreso y la verdad sobre esa entrevista, cuya existencia la viuda de Casey ha negado, nunca pudo ser confirmada.

ta de armas a Irán y la asistencia financiera a los “contra”.⁸⁸ Bajo este ropaje aparentemente privado, la ayuda a los nicaragüenses contrarrevolucionarios se llevó a cabo entre 1984 y 1986 sin que el Congreso, ni la casa Blanca, estuvieran oficialmente ligados ni en conocimiento de las actividades conducidas por Oliver North.

Todo marchaba bien hasta que el 5 de octubre de 1986 fue derribado un avión C-123 que volaba sobre suelo nicaragüense portando armas, municiones, uniformes y medicinas. Eugene Hasenfus, el tripulante sobreviviente, fue capturado por los sandinistas y no se tardó mucho en descubrir su conexión con la CIA.⁸⁹ A partir de allí, los acontecimientos se precipitaron. Tal como ya mencioné, a comienzos de noviembre una publicación libanesa dio cuenta del incidente y, a fin de mes, Edwin Meese, el *Attorney General*, reconoció que con la venta de armas a Irán se financiaba la asistencia a los “contra”.⁹⁰ Como ocurre en todos estos casos, inmediatamente se crearon comisiones para investigar el caso.

6.2. La Tower Commission

Consciente del escándalo que se estaba preparando, Ronald Reagan apeló rápidamente al manual del buen político y creó una comisión presidencial investigadora del caso.⁹¹ El 1 de diciembre de 1986 fue puesta en funciones la llamada “Tower Commission”, presidida por John G. Tower, exsenador republicano por Texas,⁹² e integrada, además, por Edmund S. Muskie, demócrata de Maine,⁹³ y Brent Scowcroft, un oficial de la Fuerza Aérea.⁹⁴ Al día siguiente, el propio Reagan declaró ante la Comisión, reconociendo, con ciertos límites, que

88 Ver Draper (1991).

89 Conforme la documentación recuperada del avión, el vuelo había partido de una base ubicada en Miami controlada por la CIA, que dirigía un tal Félix Rodríguez, agente retirado de esta.

90 Los datos de todo ello figuran en el libro que escribió Laurence Walsh (1997), a quien mencionaré luego, que fue el *independent counsel* Walsh.

91 Ver Koh (1990).

92 Tower era un antiguo legislador que había ingresado al Senado en 1961, quien permaneció en la banca hasta principios de 1985. Había presidido la Comisión de las Fuerzas Armadas desde 1981 hasta 1985.

93 Muskie había sido secretario de Estado en el Gobierno de Carter (1980-1981) y senador desde 1959 hasta 1980.

94 Scowcroft había sido *National Security Advisor* de Nixon y de Ford (1973-1975), y lo fue también de George H. W. Bush (1989-1993).

tenía conocimiento del caso, cuestión sobre la cual admitió su responsabilidad como jefe de Estado en su autobiografía, publicada poco después de concluir su segundo mandato (Reagan, 1990, pp. 486-487). Luego de tomar testimonio a más de ochenta testigos,⁹⁵ la Comisión produjo su informe el 27 de febrero de 1987, en el que hizo recaer la responsabilidad principal en Oliver North, John Poindexter y Caspar Weinberger, el secretario de Defensa, y admitió, además, que Reagan había actuado con negligencia.⁹⁶

6.3. La investigación en el Congreso

Tal como ya señalé,⁹⁷ a comienzos de 1987 se constituyeron en el Congreso dos comisiones –una en el House⁹⁸ y la otra en el Senado–⁹⁹ para investigar el caso. Ambas trabajaron por separado, pero compartieron la información y produjeron un informe conjunto en noviembre de 1987, cuyo valor objetivo es realmente dudoso, ya que está dividido entre los demócratas y los republicanos, lo que denota la fuerte influencia político-partidaria que hubo en los resultados de la investigación. Los demócratas, superiores en número, votaron en la mayoría y los republicanos votaron en la minoría. Los primeros, naturalmente, fueron lapidarios para Reagan y sus colaboradores, acusándolos, en síntesis, de haber violado el sistema democrático.¹⁰⁰ Los segundos, en cambio, sin negar

95 Entre ellos se encontraban Manucher Ghorbanifar y Adnan Khashoggi, los intermediarios en la venta de armas.

96 Según el informe, Reagan era “accountable for a lax managerial style and aloofness from policy detail”. El texto completo del informe fue publicado en una edición especial del New York Times (Tower et al., 1987).

97 Ver notas 73 y 74.

98 La integraron quince representantes en total, nueve demócratas y seis republicanos. Los primeros fueron: Lee H. Hamilton (Indiana), su presidente, Dante B. Fascell (Florida), Thomas S. Foley (Washington), Peter W. Rodino (New Jersey), Jack B. Brooks (Texas), Leslie Aspin (Wisconsin), Edward P. Boland (Massachusetts), Edgar L. Jenkins (Georgia) y Louis Stokes (Ohio). Los representantes republicanos fueron: Richard (Dick) Cheney (Wyoming), William S. Broomfield (Michigan), Henry J. Hyde (Illinois), James A. Courter (New Jersey), Ira W. McCollum (Florida) y Richard M. DeWine (Ohio).

99 Esta Comisión estuvo integrada por once senadores en total, seis demócratas y cinco republicanos. Los primeros fueron: Daniel Ken Inouye (Hawaii), su presidente, George J. Mitchell (Maine), Samuel A. Nunn (Georgia), Paul Sarbanes (Maryland), Howell Heflin (Alabama) y David Boren (Oklahoma). Los republicanos fueron: Warren B. Rudman (New Hampshire), vicepresidente de la Comisión, James A. McClure (Idaho), Orrin G. Hatch (Utah), William Cohen (Maine) y Paul S. Trible (Virginia).

100 El tono netamente acusatorio del informe de la mayoría se nota en los siguientes párrafos: “The common ingredients of the Iran and Contra policies were secrecy, deception, and disdain for the

los hechos probados, encontraron numerosos justificativos en el obrar de la cadena de mando que iba desde North hasta Reagan.¹⁰¹

6.4. Los resultados finales

Pese a la notoriedad y a la alegada gravedad del caso, sus resultados finales fueron magros. Oliver North, imputado en dieciséis cargos planteados por Lawrence E. Walsh, designado en el caso como *Independent Counsel*,¹⁰² fue condenado en 1989 a una pena menor por algunos de ellos en primera instancia,¹⁰³ sentencia que fue revocada al año siguiente en la Cámara de Apelaciones por tecnicismos legales vinculados con la defensa en juicio.¹⁰⁴ Asimismo, de los altos funcionarios también imputados –entre otros cargos, por haber ocultado información u obstruido la investigación–, Caspar Weinberger, el secretario de Defensa, y Robert McFarlane, asesor de Seguridad Nacional, fueron indultados por George H. Bush en 1992.¹⁰⁵

law. A small group of senior officials believed that they alone knew what was right. They viewed knowledge of their actions by others in the Government as a threat to their objectives. They told neither the Secretary of State, the Congress nor the American people of their actions. When exposure was threatened, they destroyed official documents and lied to Cabinet officials, to the public, and to elected representatives in Congress. They testified that they even withheld key facts from the President [...] There was confusion and disarray at the highest levels of Government [...] The Iran-Contra Affair was characterized by pervasive dishonesty and inordinate secrecy [...]”. Fuente: https://www.brown.edu/Research/Understanding_the_Iran_Contra_Affair/h-themajorityreport.php.

101 Cito algunos párrafos del informe de la minoría en tal sentido: “President Reagan and his staff made mistakes in the Iran-Contra Affair. It is important at the outset, however, to note that the President himself has already taken the hard step of acknowledging his mistakes and reacting precisely to correct what went wrong. He has directed the National Security Council staff not to engage in covert operations. He has changed the procedures for notifying Congress when an intelligence activity does take place. Finally, he has installed people with seasoned judgment to be White House Chief of Staff, National Security Adviser, and Director of Central Intelligence [...] The bottom line, however, is that the mistakes of the Iran-Contra Affair were just that – mistakes in judgment, and nothing more. There was no constitutional crisis, no systematic disrespect for «the rule of law,» no grand conspiracy, and no Administration-wide dishonesty or coverup. In fact, the evidence will not support any of the more hysterical conclusions the Committees’ Report tries to reach [...]”. Fuente: https://www.brown.edu/Research/Understanding_the_Iran_Contra_Affair/h-thereport.php.

102 El *Independent Counsel* es un abogado designado por el tribunal en los casos que involucran a funcionarios del Gobierno federal. Su designación tiene lugar bajo lo previsto en 28 U.S. Code Chapter 40, §§ 591-599. Si bien es similar, no debe ser confundido con el *Special Counsel*, un funcionario de la U.S. Office of Special Counsel (OSC) que es designado por el *Attorney General* como “fiscal especial” en algunos casos para asegurar la independencia de la acusación. Ver: <https://osc.gov/>.

103 La sentencia fue dictada por el juez Gerhard Gesell del U.S. District Court for the District of Columbia.

104 *United States of America v. Oliver L. North*, 910 F.2d 843 (D.C. Circuit 1990).

105 También fueron indultados Elliott Abrams, asistente del asesor nacional de Seguridad, y Duane

7. Dos grandes batallas por el acuerdo de jueces para la Corte Suprema

En 1987 y 1991 se produjeron dos propuestas para la designación de jueces en la Corte Suprema que ocasionaron gran revuelo y acarrearón, como consecuencia ello, una gran atención del público, generando una intensa discusión en el Senado. La primera de ellas, planteada por Ronald Reagan, fue la de Robert Bork, quien no obtuvo el acuerdo; la segunda fue la de Clarence Thomas, enviada por George H. Bush, que, con gran esfuerzo y muy escaso margen, logró superar, entre otras objeciones, las acusaciones de acoso sexual formuladas por Anita Hill.

7.1. Robert H. Bork

Reagan ya había cubierto dos vacantes en la Corte Suprema con jueces afines al ideario republicano¹⁰⁶ y, en junio de 1987, se le presentó una tercera oportunidad cuando Lewis F. Powell, un conservador moderado que usualmente actuaba como *swing vote* entre liberales y conservadores, anunció inesperadamente su retiro. Si bien tensar la cuerda con la propuesta de Robert Bork, un candidato ideológicamente más radical que los dos anteriores, era toda una apuesta,¹⁰⁷ el presidente decidió jugar fuerte y envió la propuesta al Senado el 1 de julio de 1987, pocos días después de producida la vacante de Powell.¹⁰⁸ Finalmente, si esta nominación era rechazada –algo que siempre está en los cálculos de un típico “animal político” como Reagan–, le quedaba todavía tiempo suficiente para elegir a un republicano más atenuado, como en definitiva ocurrió.¹⁰⁹

Robert Heron Bork, profesor de Derecho Constitucional en Yale University y por entonces juez de la U.S. Court of Appeals for the District of Columbia

Clarridge, Clair George y Alan Fiers, tres agentes de la CIA involucrados en el caso.

106 En 1981 había nombrado a Sandra Day O'Connor, conservadora moderada y primera mujer en la Corte Suprema de los Estados Unidos, que sucedió a Potter Stewart. Luego, en 1986, fue designado Antonin Scalia, que ocupó el sillón de William Rehnquist cuando este fue designado *Chief Justice* en reemplazo de Warren Burger.

107 Recordemos que los republicanos habían perdido la mayoría en el Senado en las elecciones de 1986. Ver apartado 5.

108 Bork esperaba ser propuesto para ocupar un sitio en la Corte desde 1974. Nixon se lo había prometido cuando era *Attorney General*, pero el escándalo de Watergate lo impidió. De hecho, cuando en 1975 se retiró William O. Douglas, la vacante fue cubierta por Gerald Ford con la designación de John Paul Stevens, un conservador muy moderado que fue tornándose liberal a medida que la Corte se fue inclinando hacia la derecha.

109 De hecho, el sucesor de Powell fue Anthony Kennedy, que también cumplió el rol de *swing vote*, inclinando la balanza entre liberales y conservadores en uno u otro sentido.

Circuit,¹¹⁰ fue –y así ha pasado a la historia– como la quinta esencia del intelectual de la derecha norteamericana. Fuertemente antiabortista (Bork, 1991, pp. 199-200), y con perspectivas muy particulares e impopulares sobre la legislación antimonopólica (Bork, 1978), su credo político antiliberal ha quedado reflejado en numerosos trabajos.¹¹¹ Cargaba en su haber, además, la llamada *Saturday Night Massacre*, ocurrida siendo *Attorney General* de Nixon, cuando ordenó la dimisión de Archibald Cox como fiscal especial en el caso Watergate, algo que los demócratas no le perdonarían.

En el Senado, donde los demócratas habían recuperado la mayoría en las elecciones de 1986,¹¹² le esperaba a Bork una dura batalla que no superó. El tratamiento de la propuesta fue inaugurado con un célebre e inflamado discurso del entonces senador Edward Kennedy, pronunciado el mismo día en que se formuló la candidatura,¹¹³ en el que sostuvo que la designación de Bork acarrearía calamidades tales como un retroceso en la libertad de las mujeres para abortar, la segregación de los afroamericanos, la censura de escritores disidentes, el allanamiento nocturno de los domicilios, etc.¹¹⁴ Luego de esta poco cálida bienvenida, Bork tuvo que enfrentar al Judiciary Committee, cuya presidencia había retornado a manos de los demócratas. Si bien se esperaba que volviera a presidirla Edward Kennedy, este optó por la de Trabajo (Labor Committee) y el entonces senador Joseph (Joe) Biden, de Delaware, se hizo cargo –con cierta reticencia– de la Comisión de Asuntos Judiciales.¹¹⁵ Su primera tarea fue formar

110 Había sido nombrado por Reagan en 1982.

111 Entre otros, Bork (1996).

112 En esa elección, además, los republicanos habían perdido algunos *hardliners*, como Jeremiah Denton, de Alabama, un marino que había sido prisionero de guerra de los vietnamitas durante ocho años, James Abdnor, de South Dakota, y Paula Hawkins, de Florida.

113 El discurso ha pasado a la historia como “Robert Bork’s America”, porque así comienza uno de sus párrafos más duros en contra de Bork,

114 En textuales palabras, Kennedy sostuvo en la parte principal de su discurso: “Robert Bork’s America is a land in which women would be forced into back-alley abortions, blacks would sit at segregated lunch counters, rogue police could break down citizens’ doors in midnight raids, schoolchildren could not be taught about evolution, writers and artists could be censored at the whim of the Government, and the doors of the Federal courts would be shut on the fingers of millions of citizens for whom the judiciary is –and is often the only– protector of the individual rights that are the heart of our democracy. President Reagan is still our president. But he should not be able to reach out from the muck of Irangate, reach into the muck of Watergate and impose his reactionary vision of the Constitution on the Supreme Court and the next generation of Americans. No justice would be better than this injustice” (ver: <https://www.c-span.org/video/?172452-2/judge-bork-nomination>).

115 Por aquel entonces, Joe Biden ya estaba preparando su candidatura presidencial, una aspiración que recién pudo concretar muchos años después en las elecciones de 2020. De hecho, fue candidato en 1988 y también en 2008, aunque en esta segunda ocasión finalmente integró, como vicepresidente,

con sus colaboradores más estrechos¹¹⁶ un equipo que revisara las nominaciones y aconsejara rechazar las que se consideraran inaceptables, de modo tal de invertir el menor tiempo posible en chequear los antecedentes de los candidatos. Ello le permitió dedicar mucho tiempo a la candidatura de Bork que, por su importancia, lo colocaba en la primera fila de la escena política.

Biden atacó a Bork en todos los campos.¹¹⁷ En lo político, organizó una fuerte campaña en su contra con la ayuda de líderes sureños,¹¹⁸ a quienes advertía muy tenazmente que la nominación de Bork pondría en peligro todo el régimen de los derechos civiles. También logró que testificaran en las audiencias de confirmación William Coleman, exsecretario de Transporte, y Barbara Jordan, activista de los derechos civiles y exrepresentante por Texas.¹¹⁹ Ambos afroamericanos, sus testimonios fueron sumamente efectivos para desacreditar a Bork. En lo doctrinario, para revisar las opiniones jurídicas de Bork, fue consultado Laurence Tribe, un acreditado profesor de Derecho Constitucional en Harvard de tendencia ultraliberal.¹²⁰ Tampoco faltó la propaganda publicitaria, en la que un grupo denominado People for the American Way contrató a Gregory Peck para que presentara a Bork como un extremista enemigo de la libertad.

Con todos estos antecedentes, las audiencias en el Senado, que tuvieron lugar en noviembre, se convirtieron en un plebiscito nacional en torno a lo que el pueblo norteamericano interpretaba sobre la Constitución y el rol de los jueces. En ellas, el desempeño de Bork no fue bueno, no porque le faltara talento, sino por su falta de tacto y sensibilidad. Si bien fue afable, se mostró intelectual y distante, y cuando le preguntaron por qué quería ser juez de la

la fórmula con Barack Obama. Ciertamente, ocupar la presidencia de la Comisión de Asuntos Judiciales le restaba tiempo para su campaña política y, además, es un cargo de poca importancia presupuestaria, en el cual deben tomarse decisiones que generan adversarios. No obstante, presidir una comisión importante le otorgaba una notoriedad que todo aspirante a ocupar la Casa Blanca requiere.

- 116 Esta *task force* estaba liderada por Patrick J. Leahy, senador por Vermont, quien además es actor y, como tal, ha actuado en varias películas de Batman.
- 117 Un recuento muy detallado de la intensa actividad de Biden para obtener el rechazo de la nominación de Bork puede verse en Schwartz (1988, pp. 122-142).
- 118 Uno de ellos fue J. Bennett Johnson, de Louisiana, que organizó una serie de seminarios para aleccionar a otros senadores más jóvenes sobre el peligro que implicaban Reagan y sus acólitos para los derechos civiles.
- 119 Recordemos que años antes, en 1973, Jordan había participado muy efectivamente también en las audiencias para promover el juicio político contra Nixon.
- 120 Bork fue invitado a participar con Tribe en varios paneles simulando la audiencia de confirmación, pero se negó, lo que les dio la oportunidad a Biden y a Tribe de hacerlos por su cuenta, con gran desventaja para el candidato.

Corte Suprema, cometió el error de responder “for the intelectual feast” (por el banquete intelectual). Obviamente no es eso lo que el público espera de un candidato a ocupar el más alto tribunal del país y las encuestas posteriores le fueron claramente desfavorables. Luego de Bork, declararon 110 testigos expertos sobre temas constitucionales, 62 lo hicieron a favor y 48 en contra. Terminadas las audiencias, el 6 de octubre la Comisión votó 9-5 por el rechazo de la candidatura. Si bien se esperaba que Bork desistiera de su postulación, no lo hizo. Impulsado por Reagan, sostuvo –aun admitiendo que tenía pocas chances– que era necesario debatir la cuestión en el pleno del Senado. Allí, el 23 de octubre, la votación fue nuevamente contraria. Una mayoría de 58-42 concluyó con sus aspiraciones a ocupar un sillón en la Corte Suprema.¹²¹

7.2. Clarence Thomas

No menos colorida fue la candidatura de Clarence Thomas, aunque logró superar la prueba en el Senado por una ajustada mayoría. Los hechos tuvieron lugar en 1991, durante la presidencia de George H. Bush, cuando Thurgood Marshall, una figura icónica de los derechos civiles,¹²² anunció su retiro de la Corte Suprema. Bush había logrado el año anterior nombrar a David Souter, un conservador moderado, en reemplazo de William Brennan, otro de los *liberals* emblemáticos de las décadas de 1960 y 1970. Esta vez, sin embargo, la situación era más difícil, pues Marshall era afroamericano, y si bien –en teoría– los sillones en la Corte no se asignan por raza, ni religión ni por ningún criterio de este tipo, parecía políticamente correcto que el sucesor fuera también afroamericano. Obviamente, no era fácil encontrar un conservador entre los juristas negros. La elección recayó en Clarence Thomas, cuyo principal antecedente era que el propio Bush lo había designado, el año anterior, como juez del U.S. Court of Appeals for the District of Columbia Circuit. Antes de ello, había presidido la Equal Employment Opportunity Commission, cargo en el cual fue nombrado por Reagan en 1982.¹²³

121 Como era de esperar, casi toda la bancada demócrata votó en contra, salvo dos senadores, y entre los republicanos, seis lo hicieron también en contra de Bork. Ente ellos, los muy conservadores John Stennis, de Mississippi, y John Warner, de Virginia, que, como dato de color, había sido el sexto marido de Elizabeth Taylor.

122 Marshall, como director de legales de la National Association for the Advancement of Colored People (NAACP), había obtenido la victoria contra la segregación racial en el caso *Brown v. Board of Education*, 347 U.S. 483 (1954).

123 Desde el punto de vista republicano, la elección de Thomas era impecable. Se continuaba con un

Pese a las molestias que la propuesta de designar a Thomas produjo en la NAACP y en otras asociaciones de derechos civiles,¹²⁴ quienes sospechaban que el candidato volcaría los votos de la Corte hacia la derecha,¹²⁵ y la magra calificación que obtuvo en la American Bar Association,¹²⁶ en las audiencias de confirmación –que tuvieron lugar en septiembre de 1991– el candidato tuvo un desempeño aceptable,¹²⁷ y el 27 de septiembre la Comisión de Asuntos judiciales, por una mayoría de 13-1, recomendó la aprobación del pliego.

Si bien en el 102º Congreso (1991-1993) el Senado conservaba la mayoría demócrata, todo parecía marchar sobre ruedas y no se avizoraba un rechazo de la candidatura, hasta que, a comienzos de octubre, Nina Totenberg, una periodista de la National Public Radio, denunció públicamente que Anita Hill, profesora de Derecho en la Universidad de Oklahoma, había sido sexualmente molestada por Thomas cuando trabaja en el Ministerio de Educación y luego en la Equal Employment Opportunity Commission.¹²⁸ Naturalmente, esto produjo un gran revuelo y fue necesario reabrir las audiencias en el Senado que, por cierto, entraron en turbulencia. Anita Hill declaró como testigo, afirmando que mientras trabajaba a las órdenes de Thomas había sido objeto de insinuaciones sexuales en reiteradas oportunidades,¹²⁹ pero ante una falta de pruebas concretas, todo quedó entre los dichos de Hill y las negaciones de Thomas, corroboradas por otras colaboradoras que negaron los hechos denunciados. Finalmente, el pleno del Senado confirmó la nominación por una mayoría de 52-48.¹³⁰

juez afroamericano, profundamente conservador y además muy joven. Nació en 1948, de modo tal que por entonces tenía apenas 43 años. Asimismo, había egresado de Yale, una de las universidades más prestigiosas del país.

124 Entre ellas, la National Urban League y la National Organization for Women.

125 Preocupaban, en particular, sus críticas hacia la Affirmative Action y las sospechas de que intentaría revertir lo decidido en *Roe v. Wade*, 410 U.S. 113 (1973) sobre el derecho de las mujeres a abortar.

126 El Standing Committee on the Federal Judiciary lo había considerado –por mayoría– apenas como *qualified*.

127 Aunque con algunas evasivas, logró responder las preguntas de Biden, como presidente del Judiciary Committee, sobre sus convicciones sobre el derecho de propiedad y si se consideraba a sí mismo un *libertarian*, es decir, si entendía que debe prevalecer la autonomía de la voluntad frente a la autoridad del Estado.

128 Según Totenberg, la información la había obtenido de una fuente del FBI.

129 Otras dos mujeres que también habían trabajado con Thomas, Angela Wright y Rose Jourdain, afirmaron también haber sido molestadas, pero el Senado no las convocó a testificar dado que hasta los senadores demócratas dudaban de su credibilidad.

130 Fueron once los senadores demócratas que votaron favorablemente.

8. La Ethics Reform Act of 1989

En 1989 se dictó una nueva ley de ética para los funcionarios públicos,¹³¹ que reformó en parte la Ethics in Government Act sancionada en 1978, que ya he mencionado. En lo que se refiere a los legisladores, esta nueva ley dispuso que les quedaba prohibido ejercer, o intentar ejercer, influencia alguna en funcionarios de la cámara en la cual se hubieran desempeñado hasta luego de un año de haber dejado la banca.¹³² Una prohibición similar fue establecida para quienes hubieran trabajado para un senador o representante respecto a esos legisladores.¹³³ Esta prohibición rige también para el personal de las comisiones legislativas,¹³⁴ para el personal de los líderes parlamentarios¹³⁵ y para todo el personal del Congreso.¹³⁶

131 Ethics Reform Act of 1989, 103 Statutes at Large 1716 - Public Law 101-194.

132 “(1) MEMBERS OF CONGRESS AND ELECTED OFFICERS.—(A) Any person who is a Member of Congress or an elected officer of either House of Congress and who, within 1 year after that person leaves office, knowingly makes, with the intent to influence, any communication to or appearance before any of the persons described in subparagraph (B) or (C), on behalf of any other person (except the United States) in connection with any matter on which such former Member of Congress or elected officer seeks action by a Member, officer, or employee of either House of Congress, in his or her official capacity, shall be punished as provided in section 216 of this title”.

133 “(2) PERSONAL STAFF.—(A) Any person who is an employee of a Senator or an employee of a Member of the House of Representatives and who, within 1 year after the termination of that employment, knowingly makes, with the intent to influence, any communication to or appearance before any of the persons described in subparagraph (B), on behalf of any other person (except the United States) in connection with any matter on which such former employee seeks action by a Member, officer, or employee of either House of Congress, in his or her official capacity, shall be punished as provided in section 216 of this title”.

134 “(3) COMMITTEE STAFF.—Any person who is an employee of a committee of Congress and who, within 1 year after the termination of that person’s employment on such committee, knowingly makes, with the intent to influence, any communication to or appearance before any person who is a Member or an employee of that committee or who was a Member of the committee in the year immediately prior to the termination of such person’s employment by the committee, on behalf of any other person (except the United States) in connection with any matter on which such former employee seeks action by a Member, officer, or employee of either House of Congress, in his or her official capacity, shall be punished as provided in section 216 of this title”.

135 “(4) LEADERSHIP STAFF.—(A) Any person who is an employee on the leadership staff of the House of Representatives or an employee on the leadership staff of the Senate and who, within 1 year after the termination of that person’s employment on such staff, knowingly makes, with the intent to influence, any communication to or appearance before any of the persons described in subparagraph (B), on behalf of any other person (except the United States) in connection with any matter on which such former employee seeks action by a Member, officer, or employee of either House of Congress, in his or her official capacity, shall be punished as provided in section 216 of this title”.

136 “(5) OTHER LEGISLATIVE OFFICES.—(A) Any person who is an employee of any other legislative office of the Congress and who, within 1 year after the termination of that person’s employment in such office, knowingly makes, with the intent to influence, any communication to or appearance

9. El “Año de las Mujeres” en el Senado

Las audiencias de confirmación de Clarence Thomas, en las cuales una comisión legislativa, integrada totalmente por hombres blancos interrogaba a una afroamericana (Anita Hill), produjeron indignación en muchas mujeres. Si bien por aquel entonces en el Senado había dos senadoras, Nancy Kassebaum¹³⁷ y Barbara Mikulski¹³⁸, ninguna de ellas había integrado la Judiciary Committee en dicha ocasión. Esta ausencia de mujeres en una comisión tan importante indujo a Patricia (Patty) Murray, demócrata y por entonces senadora en la legislatura del estado de Washington, a lanzar su candidatura como senadora nacional, obteniendo la banca en las elecciones de 1992. Ese mismo año, otras tres mujeres, Dianne Feinstein,¹³⁹ Barbara Boxer¹⁴⁰ y Carol Mosely Braun,¹⁴¹ fueron electas senadoras. Esta última, además, fue la primera senadora afroamericana.¹⁴² Fue la primera vez en la historia del Congreso que cuatro mujeres ingresaron al Senado al mismo tiempo.¹⁴³

10. El Congreso y el Distrito de Columbia

Es un hecho histórico que la relación entre el Congreso, más específicamente su ala republicana, con el Distrito de Columbia, es decir, Washington, D.C., no ha sido fácil. Se trata de una ciudad mayoritariamente poblada por afroamericanos demócratas, cuyos líderes son de clara tendencia liberal, razón por la cual el Partido Republicano se ha negado sistemáticamente a reconocerles representación en el Congreso.

Hasta mediados del siglo XX, los habitantes del Distrito de Columbia tenían una nula participación en la vida electoral nacional. Estas restricciones se

before any of the persons described in subparagraph (B), on behalf of any other person (except the United States) in connection with any matter on which such former employee seeks action by any officer or employee of such office, in his or her official capacity, shall be punished as provided in section 216 of this title. (B) The persons referred to in subparagraph (A) with respect to appearances or communications by a former employee are the employees and officers of the former legislative office of the Congress of the former employee”.

137 Republicana de Kansas, había ingresado al Senado en 1978.

138 Demócrata de Maryland, había ingresado al Senador en 1987.

139 Demócrata de California.

140 Demócrata de California también.

141 Demócrata de Illinois.

142 Ocupó la banca hasta 1999 y luego fue embajadora en Samoa y Nueva Zelanda.

143 Ver: https://www.senate.gov/artandhistory/history/minute/year_of_the_woman.htm.

moderaron recién en 1961 con la aprobación de la Enmienda XXIII, que les permitió, por primera vez en la historia, participar en elecciones nacionales, eligiendo electores para presidente y vicepresidente en un número igual al de los senadores y representantes del menor de los estados,¹⁴⁴ lo que se hizo efectivo en la elección presidencial de 1964. Diez años después, en 1971, fue sancionada la District of Columbia Delegate Act, por medio de la cual fue creado el cargo de delegado del Distrito en el *House*, con voz, pero sin voto,¹⁴⁵ un cargo similar al que tienen otros territorios.¹⁴⁶ El primer delegado fue Walter E. Fauntroy,¹⁴⁷ que fue sucesivamente electo hasta 1991, año en el que fue sucedido por Eleanor Holmes Norton, que continúa hasta el presente en el cargo.¹⁴⁸ Dentro de esta difícil evolución, en 1978, el Congreso aprobó la District of Columbia Voting Rights Amendment, que le otorgaba a Washington, D.C. representación

144 “Section 1. The District constituting the seat of Government of the United States shall appoint in such manner as the Congress may direct: A number of electors of President and Vice President equal to the whole number of Senators and Representatives in Congress to which the District would be entitled if it were a State, but in no event more than the least populous State; they shall be in addition to those appointed by the States, but they shall be considered, for the purposes of the election of President and Vice President, to be electors appointed by a State; and they shall meet in the District and perform such duties as provided by the twelfth article of amendment” (“El distrito que constituye la Sede del Gobierno de los Estados Unidos nombrará, según disponga el Congreso: Un número de electores para elegir al Presidente y al Vicepresidente, igual al número total de Senadores y Representantes ante el Congreso al que el Distrito tendría derecho si fuere un Estado, pero en ningún caso será dicho número mayor que el del Estado de menos población; estos electores se sumarán al número de aquellos electores nombrados por los Estados, pero para fines de la elección del Presidente y del Vicepresidente, serán considerados como electores nombrados por un Estado; celebrarán sus reuniones en el Distrito y cumplirán con los deberes que se estipulan en la Enmienda XII”) (traducción del autor).

145 “2 USC 25(a). The people of the District of Columbia shall be represented in the House of Representatives by a Delegate, to be known as the «Delegate to the House of Representatives from the District of Columbia», who shall be elected by the voters of the District of Columbia in accordance with the District of Columbia Election Act. The Delegate shall have a seat in the House of Representatives, with the right of debate, but not of voting, shall have all the privileges granted a Representative by section 6 of Article I of the Constitution, and shall be subject to the same restrictions and regulations as are imposed by law or rules on Representatives. The Delegate shall be elected to serve during each Congress”.

146 En el House hay en total seis delegados o comisionados en condiciones similares que, además del Distrito de Columbia, representan cada uno a: Puerto Rico, American Samoa, las Northern Mariana Islands, las U.S. Virgin Islands y Guam.

147 Pastor y activista de los derechos humanos, Fauntroy fue luego una figura controvertida que enfrentó cargos de fraude y estuvo prófugo de la justicia norteamericana. También cosechó opositores en las filas liberales por oponerse al matrimonio gay.

148 Abogada egresada de Yale University, es también una activista de los derechos humanos, miembro de la American Civil Liberties Union y de la Equal Employment Opportunity Commission.

plena en el Congreso y en el colegio electoral.¹⁴⁹ En el House fue aprobada por una mayoría de 289-127 votos, con 18 abstenciones, y en el Senado por una mayoría de 67-32 votos, con 1 abstención, pero luego no superó el proceso de aprobación en las legislaturas estatales.¹⁵⁰ Desde entonces, se han hecho numerosos esfuerzos por fortalecer la presencia del Distrito de Columbia en el Congreso, pero ninguno de ellos ha tenido éxito. Así, en 1992, el House District Committee aprobó un proyecto para darle categoría de estado, pero no prosperó, y en 2007 tampoco tuvo eco una iniciativa para darle al delegado el carácter de representante con todos los atributos de tal.

11. La Enmienda XXVII

En 1992 fue finalmente ratificada la Enmienda XXVII, que esperó para ello más de 202 años. Propuesta en septiembre de 1789, fue aprobada recién en mayo de 1992 como resultado de una monografía presentada por un estudiante de derecho 10 años antes.¹⁵¹ Esta Enmienda, con fundamento en el principio ético de que nadie debe fijarse el sueldo a sí mismo, establece que los sueldos que los senadores y representantes se fijen a sí mismos no entrarán a regir sino hasta la siguiente elección de estos últimos, oportunidad en la que pueden ser revisados.¹⁵²

149 El texto de la enmienda era el siguiente:

“Section 1. For purposes of representation in the Congress, election of the President and Vice President, and article V of this Constitution, the District constituting the seat of government of the United States shall be treated as though it were a State.

Section 2. The exercise of the rights and powers conferred under this article shall be by the people of the District constituting the seat of government, and as shall be provided by the Congress.

Section 3. The twenty-third article of amendment to the Constitution of the United States is hereby repealed.

Section 4. This article shall be inoperative, unless it shall have been ratified as an amendment to the Constitution by the legislatures of three-fourths of the several States within seven years from the date of its submission”.

150 No se alcanzaron los votos favorables de las 38 legislaturas favorables requeridos, es decir, tres cuartos del total de 50 estados. La Enmienda exigía ser aprobada en un plazo de 7 años, de modo que expiraba en 1985. Recordemos que la Corte Suprema en *Dillon v. Gloss*, 256 U.S. 368 (1921), admitió que podían establecerse estos límites temporales para aprobar las enmiendas.

151 En 1982, Gregory Watson, por entonces un estudiante de segundo año de la Universidad de Texas, en Austin, mientras preparaba un trabajo de investigación, descubrió que la ratificación de la Enmienda había caído en el olvido. Su profesora le otorgó una baja calificación por el trabajo y, molesto con su nota, comenzó una laboriosa campaña para que concluyera el proceso de ratificación. Cuando la Enmienda fue finalmente ratificada, su antigua profesora –35 años después– revisó la nota y le otorgó la máxima calificación. Ver Largey (2018).

152 “No law, varying the compensation for the services of the Senators and Representatives, shall take

12. Dos nuevos casos de corrupción

12.1. El *House banking scandal*

En 1992 surgió el llamado escándalo bancario de la Cámara de Representantes,¹⁵³ surgido a raíz de que sus miembros habían sido autorizados a girar en descubierto (*overdraw*) cheques de sus cuentas en el House Bank.¹⁵⁴ Si bien la operación no era ilícita, pues el giro en descubierto estaba autorizado y los montos eran luego cubiertos por la oficina del Sergeant at Arms,¹⁵⁵ el caso adquirió notoriedad porque involucró a 450 representantes, algunos de los cuales habían abusado del sistema, ya sea manteniendo sus giros en descubierto por largo tiempo¹⁵⁶ o bien por haber incurrido en *check kiting*, empleando los cheques como instrumento de crédito y no de pago.¹⁵⁷ Asimismo, en la investigación llevada a cabo por la Comisión de Ética, quedó al descubierto que el House Bank operaba al margen de las normas bancarias y con gran informalidad, sin llevar registros electrónicos de sus transacciones.

12.2. El *Post Office scandal*

El caso anterior apenas había salido de los titulares de los diarios cuando surgió uno nuevo, vinculado con el servicio de correo del House, que operaba por medio de un contrato con el U.S. Postal Service y era administrado por un funcionario (el *postmaster*) electo por aquella. Como resultado de varios actos de corrupción cometidos por empleados del servicio, este fue clausurado en 1992. Varios de esos empleados fueron condenados, pero la investigación escaló hasta los propios representantes cuando el supervisor del servicio declaró ante el Grand Jury que había colaborado con varios de ellos para otorgarles sumas de dinero en efectivo disimuladas bajo supuestas compras de estampillas. Entre los acusados figuraba nada menos que Daniel D. Rostenkowski, el presidente de la Comisión de Presupuesto (*ways and means*), quien finalmente, en 1996, se declaró culpable en dos cargos menores para evitar ser acusado de otros más

effect, until an election of Representatives shall have intervened”.

153 También llamado “Rubbergate” por la expresión *rubber checks* (cheques rechazados), aunque en realidad estos cheques nunca lo fueron.

154 No se trataba de un banco estrictamente, sino de una *clearinghouse*.

155 Es un funcionario que, bajo las directivas del *Speaker*, se encarga de la seguridad del House, tiene funciones protocolares y les provee también servicios administrativos a los representantes.

156 Stephen Solarz, demócrata de New York, había librado 743 cheques, manteniendo el giro en descubierto por espacio de treinta meses. Lo mismo había hecho Harold E. Ford, demócrata de Tennessee.

157 Tal fue el caso de Carl Christopher Perkins, demócrata de Kentucky.

graves. También se declararon culpables Joseph Kolter, demócrata de Pennsylvania, y Robert V. Rota, el *House postmaster*.

13. La Revolución Republicana. El *contract with America*

13.1. Las elecciones de 1994

A mediados del primer mandato presidencial de Bill Clinton, tuvieron lugar las elecciones legislativas para el 104° Congreso (1995-1996), llevadas a cabo el 8 de noviembre de 1994. Esta vez, a diferencia de otras ocasiones, la elección se polarizó a lo largo de todo el país entre dos propuestas diferentes de cada partido. Los demócratas se encolumnaron detrás de la reforma del sistema de salud, el Health Care Plan, elaborado por Clinton en 1993.¹⁵⁸ Los republicanos, acusando a Clinton de haberse convertido en un *tax and spend liberal*,¹⁵⁹ tomaron como nave insignia el *contract with America*, cuya cabeza visible fue Newt Gingrich.¹⁶⁰ El resultado fue desastroso para los demócratas. Los republicanos retomaron el control de ambas cámaras, algo que no ocurría desde 1952, dando lugar a la llamada “Revolución Republicana”.¹⁶¹

En el Senado, los republicanos ganaron ocho bancas a expensas de los demócratas. Derrotaron a los *incumbents*¹⁶² Harris Wofford, de Pennsylvania, y James R. Sasser, de Tennessee, y ganaron senadurías en otros seis estados: Arizona, Maine, Michigan, Ohio, Oklahoma y Tennessee. Como resultado de ello, en el 104° Congreso el Senado se dividió entre 52 republicanos y 48 demócratas. Luego de la elección se produjeron, además, dos cambios de bando. Los senadores Richard Shelby, de Alabama, y Ben Nighthorse Campbell, de Colorado,¹⁶³ se pasaron a las filas republicanas.

En el House, las pérdidas para los demócratas también fueron importantes. El GOP se alzó con 54 bancas que perdieron los demócratas, pero, además de lo cuantitativo, en esta elección ocurrieron hechos poco frecuentes. Thomas S.

158 Su vocera y principal artífice fue la primera dama, Hillary Clinton.

159 La expresión *tax and spend* en ocasiones tiene en los Estados Unidos un significado negativo, en tanto implica la política de incrementar los impuestos para abultar el gasto público.

160 El documento, cuyos lineamientos generales describiré en el punto siguiente, fue firmado el 27 de septiembre de 1994 por 367 candidatos republicanos en la escalinata del Capitolio.

161 En el Senado no tenían la mayoría desde 1987; y en el House, desde 1955.

162 *Incumbent* es quien ocupa el cargo y se presenta a una reelección.

163 Perteneciente a la tribu de los cheyennes, ha sido hasta ahora el único senador *native american*. Entre 2003 y 2005 presidió la Comisión de asuntos indígenas (Committee on Indian Affairs).

Foley, el *Speaker*, perdió la reelección en su distrito,¹⁶⁴ y también la perdieron Daniel D. Rostenkowski y Jack B. Brooks, que presidían, respectivamente, la Comisión de Presupuesto (*ways and means*) y la de Asuntos Judiciales.¹⁶⁵ No menos significativo fue que en el sur se produjo un realineamiento político. Por primera vez desde la Reconstrucción, ganaron los republicanos, alzándose con 19 bancas que perdieron los demócratas. Desde ese momento y hasta las elecciones de 2006, el GOP retuvo el control del House.

Algo similar ocurrió también en el orden local, donde los republicanos obtuvieron diez gobernaciones, que se sumaron a las elecciones municipales de New York y Los Angeles que habían ganado en 1993.¹⁶⁶

13.2. El programa de gobierno

En el terreno legislativo, la Revolución Republicana consistió en un paquete de leyes, llamado genéricamente *contract with America*, fundado en el más puro credo republicano, cuyo principal impulsor fue Newt Gingrich,¹⁶⁷ electo como *Speaker* en el 104º Congreso,¹⁶⁸ fuertemente asistido en la implementación del

164 Para encontrar un caso similar, hay que remontarse 130 atrás, hasta 1863, cuando le ocurrió lo mismo a Galusha A. Grow.

165 Rostenkowski presidía la Comisión de Presupuesto desde 1981. Sin dudas, la pérdida de su banca estuvo asociada a su participación en el “Congressional Post Office scandal” de ese mismo año, en el cual fue acusado de malversación (*embezzlement*).

166 Los republicanos, con Bret Schundler, ganaron incluso en Jersey City, New Jersey, una ciudad controlada por los demócratas desde 1917.

167 Este programa de gobierno fue escrito por Gingrich en coautoría Richard Keith Arme, un economista de Texas, que fue representante entre 1985 y 2003 y House Majority Leader entre 1995 y 2003. Ver Gingrich (1994). Tuvo raíces en el *State of the Union* (discurso de apertura de las sesiones del Congreso) de Ronald Reagan, en 1985, donde este prometió una fuerte reducción impositiva como medio para movilizar la economía: “Let us move together with an historic reform of tax simplification for fairness and growth [...] We have cut tax rates by almost 25 percent, yet the tax system remains unfair and limits our potential for growth. Exclusions and exemptions cause similar incomes to be taxed at different levels. Low-income families face steep tax barriers that make hard lives even harder. The Treasury Department has produced an excellent reform plan, whose principles will guide the final proposal that we will ask you to enact. One thing that tax reform will not be is a tax increase in disguise. We will not jeopardize the mortgage interest deduction that families need. We will reduce personal tax rates as low as possible by removing many tax preferences. We will propose a top rate of no more than 35 percent, and possibly lower. And we will propose reducing corporate rates, while maintaining incentives for capital formation. To encourage opportunity and jobs rather than dependency and welfare, we will propose that individuals living at or near the poverty line be totally exempt from Federal income tax. To restore fairness to families, we will propose increasing significantly the personal exemption”.

168 Ver apartado 3.1.

programa por Tom DeLay, de Texas, una figura central y controvertida del GOP durante esa época.¹⁶⁹

Estaba formulado sobre la base de ocho propuestas generales instrumentadas en diez proyectos de ley.¹⁷⁰

Las propuestas eran:

- i. Todas las leyes que se aplican al resto del país también son aplicables al Congreso.
- ii. Se contratará a una gran firma independiente para llevar a cabo una auditoría integral del Congreso sobre gastos, fraudes y abusos.
- iii. Se reducirán a un tercio las comisiones legislativas y el número de sus miembros.
- iv. Se limitará el mandato de todos los presidentes de las comisiones.
- v. Se eliminará el *proxy vote* en las comisiones.¹⁷¹
- vi. Todas las sesiones de las comisiones serán abiertas al público.
- vii. Las leyes que incrementen los impuestos deberán ser aprobadas con una mayoría de tres quintos.
- viii. Se implementará el Presupuesto con base cero.¹⁷²

Las diez leyes por medio de las cuales se llevaría a cabo el programa eran, en una muy sintética descripción, las siguientes:

- i. Fiscal Responsibility Act.¹⁷³
- ii. Taking Back our Streets Act.¹⁷⁴
- iii. Personal Responsibility Act.¹⁷⁵
- iv. Family Reinforcement Act.¹⁷⁶

169 DeLay fue House Majority Leader entre 2003 y 2005. Tuvo que renunciar cuando se declaró culpable de cargos lavado de dinero para financiar la campaña electoral.

170 Ver: <https://web.archive.org/web/19990427174200/http://www.house.gov/house/Contract/CONTRACT.html>.

171 El *proxy vote* consiste en la posibilidad de delegar el voto en otro miembro de la comisión.

172 Desarrollada por Peter Pyhrr en la década de 1970 con la finalidad de controlar los costos, el *Zero-based budgeting* (ZBB) es una técnica mediante la cual se exige que todos los gastos incluidos en el presupuesto estén debidamente justificados y aprobados en cada nuevo período.

173 Imponía un presupuesto equilibrado entre recursos y gastos y la posibilidad de ejercer el veto parcial (*line item veto*) por cada partida.

174 Era una ley penal que tendía a controlar el delito y promover mayor seguridad en las calles.

175 Intentaba reducir los embarazos de mujeres jóvenes y solteras reduciendo los programas de seguridad social que las beneficiaban.

176 Proponía defender a la familia promoviendo las adopciones y dándoles mayores derechos a los padres sobre la educación de sus hijos.

- v. American Dream Restoration Act.¹⁷⁷
- vi. National Security Restoration Act.¹⁷⁸
- vii. Senior Citizens Fairness Act.¹⁷⁹
- viii. Job creation and Wage Enhancement Act.¹⁸⁰
- ix. Common Sense Legal Reform Act.¹⁸¹
- x. Citizen Legislature Act.¹⁸²

Pese a su fuerte impulso inicial, el *contract with America* tuvo escasos resultados en la práctica. En el House –donde había nacido– fueron aprobadas todas estas leyes, salvo la última, que limitaba la elección indefinida de los legisladores. No sucedió lo mismo en el Senado, donde los presidentes de las comisiones no mostraron gran interés en este proyecto, que reducía impuestos y era una iniciativa exclusiva del House. Un año después de haber sido lanzado el programa, el Cato Institute informaba que, salvo las reformas menores, el resto de los proyectos de leyes permanecían en el limbo.¹⁸³

14. La información legislativa *online*

Hoy día, parecería impensable que la información legislativa no esté disponible *online*, pero esta realidad no era tan evidente hace poco menos de 30 años. Si bien desde 1977 existía un sistema computarizado para el Senado, fue Newt Gingrich quien impulsó la era digital cuando fue nombrado *Speaker* en 1995. Este inauguró un sistema denominado THOMAS (en homenaje a Jefferson) administrado por la Biblioteca del Congreso, que recopila y procesa todo el material legislativo, el cual no solo está disponible para los legisladores, sino también para el público.¹⁸⁴

177 Tendía a beneficiar a las familias otorgándoles créditos y reduciendo impuestos que les impedían acceder en forma temprana a una vivienda propia.

178 El objeto de esta ley era que no hubiera tropas americanas bajo el mando de las Naciones Unidas, a la vez que se incrementaba el presupuesto en gastos militares.

179 Beneficiaba a los jubilados eliminando cargas financieras y fiscales sobre sus haberes de retiro.

180 Favorecía los emprendimientos de las pequeñas y medianas empresas por medio de la creación de nuevos empleos con mejores salarios.

181 Tendía a bajar el índice de litigiosidad reduciendo el monto de las condenas de daños punitivos.

182 Intentaba poner fin a la reelección indefinida de los legisladores en ambas cámaras.

183 Ver: <https://www.cato.org/policy-report/september/october-1995/whatever-happened-contract-america>.

184 Ver: <https://www.loc.gov/item/lcwaN0003262/>.

15. La aplicación de las leyes de derechos civiles en el Congreso

Haciendo un esfuerzo por ampliar el ámbito de aplicación de todas las leyes protectoras de los derechos civiles, la Congressional Accountability Act of 1995,¹⁸⁵ aprobada por una amplia mayoría en ambas cámaras,¹⁸⁶ dispuso que a todos los empleados del Congreso les serían aplicables las siguientes leyes:

- i. The Fair Labor Standards Act of 1938.¹⁸⁷
- ii. El título VII de la Civil Rights Act of 1964.¹⁸⁸
- iii. The Americans with Disabilities Act of 1990.¹⁸⁹
- iv. The Age Discrimination in Employment Act of 1967.¹⁹⁰
- v. The Family and Medical Leave Act of 1993.¹⁹¹
- vi. The Occupational Safety and Health Act of 1970.¹⁹²
- vii. El capítulo 71 del Título 5 del USC.¹⁹³
- viii. The Employee Polygraph Protection Act of 1988.¹⁹⁴
- ix. The Worker Adjustment and Retraining Notification Act.¹⁹⁵
- x. The Rehabilitation Act of 1973 (29 U.S.C. 701 et seq.).
- xi. El capítulo del Título 38 USC.¹⁹⁶

16. Una nueva regulación del *lobby*

Dada la creciente actividad de los *lobbies* en el Congreso, sumada a la escasa efectividad de la ley sancionada en 1946,¹⁹⁷ fue dictada una nueva que los regu-

185 Public Law 104-1; 109 Statutes at Large 3.

186 En el Senado la mayoría fue 98-1; y en el House, 398-0.

187 29 U.S.C. 201 et seq.

188 42 U.S.C. 2000e et seq.

189 42 U.S.C. 12101 et seq.

190 29 U.S.C. 621 et seq.

191 29 U.S.C. 2611 et seq.

192 29 U.S.C. 651 et seq.

193 Federal service labor-management relations.

194 29 U.S.C. 2001 et seq.

195 29 U.S.C. 2101 et seq.

196 Relativo al empleo de veteranos.

197 Federal Regulation of Lobbying Act of 1946.

ló más intensamente.¹⁹⁸ Nació así la Lobbying Disclosure Act of 1995,¹⁹⁹ muy detallista en sus definiciones y contenidos, en la cual se establecieron, básicamente, la obligación de los lobistas o de las organizaciones que los emplean:²⁰⁰ (a) de registrarse en el Senado o en el House dentro de los 45 días de iniciadas sus actividades;²⁰¹ y (b) de presentar un informe semestral de sus actividades bajo las formalidades allí establecidas.²⁰² El incumplimiento de estas obligaciones podía acarrear la imposición de multas de hasta 50 mil dólares.

17. Los conflictos presupuestarios entre Clinton y el Congreso y los *shutdowns* de 1995 y 1996

Enfrentado Bill Clinton con una mayoría republicana en ambas cámaras, la relación entre las dos ramas del Gobierno pasó por momentos de gran tensión, reflejados en la aprobación de las leyes de Presupuesto o de aprobación de ciertos gastos, particularmente en relación con aquellos dedicados a educación, medio ambiente y salud pública. Como es habitual en los Estados Unidos –y había ocurrido ya con anterioridad, aunque con menor intensidad–, la falta de aprobación del Presupuesto provocó el cierre (*shutdown*) de algunas oficinas dependientes del Gobierno federal, entre ellas –en ciertos casos– las del Congreso y el correlativo otorgamiento de licencia (*furlough*) a sus empleados.²⁰³

198 La escasa efectividad de la ley anterior está señalada por la nueva ley, que en su Sección 2(2), dice: “Existing lobbying disclosure statutes have been ineffective because of unclear statutory language, weak administrative and enforcement provisions, and an absence of clear guidance as to who is required to register and what they are required to disclose”.

199 Public Law 104-65; 109 Statutes at Large 691.

200 Por “lobista” se entiende a toda persona que dedica más del 20% del tiempo de sus servicios a un cliente para llevar a cabo esta actividad en un periodo de 6 meses. “Section 3(10) LOBBYIST. The term «lobbyist» means any individual who is employed or retained by a client for financial or other compensation for services that include more than one lobbying contact, other than an individual whose lobbying activities constitute less than 20 percent of the time engaged in the services provided by such individual to that client over a six months period”.

201 “Section 4(a)(1) GENERAL RULE. No later than 45 days after a lobbyist first makes a lobbying contact or is employed or retained to make a lobbying contact, whichever is earlier, such lobbyist (or, as provided under paragraph (2), the organization employing such lobbyist), shall register with the Secretary of the Senate and the Clerk of the House of Representatives”.

202 “Section 5(a) SEMIANNUAL REPORT. No later than 45 days after the end of the semiannual period beginning on the first day of each January and the first day of July of each year in which a registrant is registered under section 4, each registrant shall file a report with the Secretary of the Senate and the Clerk of the House of Representatives on its lobbying activities during such semiannual period”.

203 Esto ya había ocurrido por escasos días en 1980, 1981, 1984, 1986 y 1990. Se repitió luego en 2013

Fue así que, en 1995 y 1996, se produjeron dos *shutdowns*. El primero de ellos fue breve, pues se extendió desde el 14 hasta el 19 de noviembre de 1995 y provocó el cierre del Congreso, junto con numerosas dependencias del Gobierno federal.²⁰⁴ Durante el segundo, extendido desde el 16 de diciembre de 1995 hasta el 6 de enero de 1996, el Congreso no fue cerrado, pero sí lo fueron otras oficinas, tales como los tribunales federales, la Secretaría de Estado, el Departamento de Justicia, el Departamento de Trabajo y el Departamento de Comercio.²⁰⁵ Lideradas por Newt Gingrich frente a la no aprobación de Clinton de reducciones de impuestos, estas clausuras finalmente minaron la popularidad del *Speaker* debido a los numerosos inconvenientes operativos y costos que acarrearón.²⁰⁶

18. El juicio político contra Bill Clinton

18.1. Los antecedentes. La investigación del Independent Counsel

Por segunda vez en la historia de los Estados Unidos, un presidente fue sometido a juicio político.²⁰⁷ El proceso contra Bill Clinton comenzó en 1998 con motivo de la investigación que ya estaba llevando como *Independent Counsel*²⁰⁸ Kenneth W. Starr²⁰⁹ en el caso Whitewater, relacionado con presuntas irregularidades cometidas por el matrimonio Clinton en inversiones y desarrollos inmobiliarios en Arkansas durante la década anterior.²¹⁰

Pero lo que comenzó como un caso de presunto fraude en *real estate* fue am-

bajo la presidencia de Barack Obama por 16 días, y volvió a ocurrir durante el mandato de Donald Trump en enero de 2018, diciembre de 2018 y enero de 2019. En este último caso, el *shutdown* duró 35 días.

204 Se les otorgó licencia a unos 800 mil empleados.

205 En este caso, solo fueron licenciados unos 240 mil empleados.

206 La prensa, incluso, se dedicó a ridiculizar a Gingrich, pues –dentro de su habitual falta de tacto– confesó estar molesto con Clinton por no haberle dado un asiento de mayor importancia en el vuelo de regreso de un viaje oficial a Israel.

207 La primera vez había tenido lugar en 1868, en el juicio contra Andrew Johnson, que se salvó de ser destituido por un solo voto en el Senado. Nixon, a su vez, también estuvo muy próximo a ser enjuiciado políticamente con motivo del caso Watergate, pero renunció antes de que el proceso se iniciara formalmente.

208 Sobre las funciones del Independent Counsel, ver nota 102.

209 Antes de ello, Starr había sido juez de la US Court of Appeals for the District of Columbia Circuit (1983-1989) y *Solicitor General* (1989-1993).

210 Los socios de los Clinton en este emprendimiento fueron Jim y Susan McDougal, que resultaron condenados por fraude.

pliándose a medida que nuevos hechos fueron sumándose a la investigación. Uno de ellos fue la denuncia que había hecho Paula Corbin Jones en 1994 contra Clinton por abuso sexual, delito que había cometido cuando era gobernador de Arkansas.²¹¹ En el curso de este juicio, que en paralelo generó otro proceso en el cual la Corte Suprema sentó un conocido precedente,²¹² los abogados de la denunciante intentaron probar que el abuso sexual era, en realidad, un patrón de conducta de Clinton. Para demostrarlo, citaron como testigo a Monica Lewinsky, una pasante de la Casa Blanca que, según los abogados de Jones, había tenido relaciones sexuales con Clinton.²¹³ Cuando este fue citado a declarar, bajo juramento negó haber tenido relación alguna con Lewinsky,²¹⁴ pero pruebas posteriores demostraron lo contrario y no le quedó más remedio que reconocer, públicamente, que las había tenido, algo que la propia Lewinsky admitió también.

No obstante que el proceso promovido por Paula Jones concluyó con un acuerdo extrajudicial,²¹⁵ el perjurio de Clinton terminó de darle a Kenneth Starr la munición suficiente para ampliar su investigación y promover luego el *impeachment*, sabiendo, además, que en el House Newt Gingrich recibiría el caso con los brazos abiertos. De todos modos, la astucia y la popularidad política de Clinton, y la necesidad de obtener la *supermajority* de dos tercios en el Senado (67 votos), lo salvaron de la destitución.²¹⁶

Luego de promover un Gran Jurado (Grand Jury) en el cual al prestar declaración Clinton hizo todo lo posible por evadir los cargos que se le formulaban manipulando las palabras y los conceptos,²¹⁷ Kenneth Starr realizó su informe en septiembre de 1998²¹⁸ –enfocado exclusivamente en el *affaire* con Lewinsky–,

211 Formaron parte de la investigación también el despido –aparentemente injustificado– de varios empleados de la agencia oficial de viajes de la Casa Blanca y su reemplazo por personas relacionadas con el matrimonio Clinton, un caso conocido como el Travelgate, y el acceso indebido a archivos del FBI, conocido como el Filesgate.

212 *Clinton v. Jones*, 520 U.S. 681 (1997). La Corte estableció en este caso que el presidente no puede negarse a comparecer en juicio por hechos ocurridos antes de su mandato.

213 Las pruebas fueron aportadas por Linda Tripp, una empleada de la Casa Blanca, que luego relató la historia según su propia experiencia (Tripp y Carstens, 2020).

214 La propia Lewinsky había firmado un *affidavit* en el juicio, en el que negó haber tenido relaciones sexuales con Clinton.

215 Clinton le pagó a Paula Jones unos 850 mil dólares para que no continuara con el proceso.

216 Sobre las tácticas legales y políticas empleadas por Clinton y sus asesores para evitar que lo destituyeran, puede verse Busby (2001).

217 Sostuvo, por ejemplo, que el sexo oral no era, en su opinión, una relación sexual, aunque admitió que había sido una relación “inapropiada” (*not appropriate*).

218 Conocido como el “Starr Report”, oficialmente fue el “Referral from Independent Counsel Ken-

en el que sostuvo que existían once fundamentos para promover el juicio político agrupados en cuatro categorías: falso testimonio (*perjury*), obstrucción de la justicia, manipulación de los testigos (*witness tampering*) y abuso de poder.²¹⁹

18.2. El procedimiento en el House

Recibido el informe en el House, los republicanos, impulsados por Newt Gingrich, decidieron aprovechar al máximo la oportunidad de cara a las elecciones legislativas que tendrían lugar al mes siguiente. Fue así que el Judiciary Committee, con mayoría republicana, decidió dar a conocer públicamente el video de la declaración de Clinton ante el Grand Jury como medio de producir un impacto en el electorado. Asimismo, de manera inusual, se decidió no llevar a cabo ninguna investigación adicional en la citada comisión y que el caso pasara a ser considerado directamente por la cámara, dando por sentado que el Starr Report era prueba suficiente. El 8 de octubre, por mayoría de 258-176,²²⁰ el pleno del House decidió avanzar con el proceso.

Pese a estos vientos favorables, las elecciones de noviembre de 1998 no resultaron como esperaban Newt Gingrich y el GOP. Los demócratas recuperaron cinco bancas en el House y en el Senado no hubo cambios.²²¹ Devuelto el caso al Judiciary Committee, su presidente, Henry Hyde, de Illinois, limitó fuertemente la producción de la prueba y se recabó tan solo el testimonio de Kenneth Starr, que declaró el 19 de noviembre durante doce horas. Posteriormente, hacia fines de ese mes, Clinton respondió por escrito las 81 preguntas que le formuló la Comisión, sosteniendo que en momento alguno había incurrido en falso testimonio.

Luego de las elecciones, Gingrich convocó a una *lame duck session*²²² para con-

neth W. Starr in Conformity with the Requirement of Title 28, United States Code, Section 595(c)".

219 En sus conclusiones, el informe sostiene: "In this case, the President made and caused to be made false statements to the American people about his relationship with Ms. Lewinsky. He also made false statements about whether he had lied under oath or otherwise obstructed justice in his civil case. By publicly and emphatically stating in January 1998 that 'I did not have sexual relations with that woman «and these allegations are false», the President also effectively delayed a possible congressional inquiry, and then he further delayed it by asserting Executive Privilege and refusing to testify for six months during the Independent Council Investigation. This represents substantial and credible information that may constitute grounds for an impeachment". Ver: <https://www.documentcloud.org/documents/4823388-Starr-Report-Original>.

220 En la mayoría votaron 227 republicanos y 31 demócratas.

221 Para Gingrich, que había apostado fuertemente en la elección, esto fue una dura derrota que precipitó su renuncia en enero de 1999.

222 Se llama así a las sesiones que tienen lugar luego de haber sido elegidos los legisladores para un

siderar las imputaciones que se formularían (*articles of impeachment*). A fin de distraer a la opinión pública, el 19 de diciembre Clinton lanzó un ataque aéreo contra Iraq, pero la convocatoria no se prorrogó por ello. Votados ese mismo día los artículos de la acusación, el resultado para los republicanos fue bastante magro y muy dividido. De los cuatro artículos, solo dos fueron aprobados, el artículo I sobre perjurio ante el Grand Jury²²³ y el artículo III sobre obstrucción de la justicia.²²⁴ El artículo II, sobre perjurio en la declaración en el juicio de Paula Jones, y el artículo IV, sobre abuso de poder, fueron rechazados.²²⁵

18.3. El juicio en el Senado

En el Senado, el proceso comenzó el 7 de enero de 1999, cuando el *Chief Justice* William Rehnquist juró como presidente del Senado constituido en tribunal,²²⁶ en una ceremonia muy formal en la que fue acompañado por un grupo bipartidano de senadores.²²⁷ Si bien el enfrentamiento entre los dos partidos auguraba un trámite arduo, en la práctica no lo fue. El juicio fue sencillo, breve y concluyó un mes después con la absolución de Clinton. Como *House Managers*, es decir, como responsables de la acusación, fueron designados trece representantes republicanos integrantes del Judiciary Committee²²⁸ y, como defensores, Clinton designó un equipo liderado por ocho abogados de gran renombre.²²⁹

nuevo Congreso.

223 Aprobado por una mayoría de 228-206.

224 Aprobado por una mayoría de 221-212.

225 En el primer caso, la decisión fue de 205-229; y en el segundo, de 148-285.

226 La Constitución de los Estados Unidos dispone que cuando se enjuicia políticamente al presidente de la nación, el Senado debe estar presidido por el presidente de la Corte Suprema (Artículo I, sección 3, cl. 6).

227 Lo integraron: Robert Byrd (demócrata de West Virginia), Orrin Hatch (republicano de Utah), Patrick Joseph Leahy (demócrata de Vermont), Barbara Mikulski (demócrata de Maryland), Olympia Snowe (republicana de Maine) y Theodore F. Stevens (republicano de Alaska).

228 Ellos fueron: Henry Hyde y George Gekas, de Pennsylvania, Robert L. Barr, de Georgia, Edward G. Bryant, de Tennessee, Stephen E. Buyer, de Indiana, Charles T. Canady, de Florida, Christopher B. Cannon, de Utah, Steven J. Chabot, de Ohio, Lindsey O. Graham, de South Carolina, William A. Hutchinson, de Arkansas, Ira William McCollum, de Florida, James E. Rogan, de California, y Frank J. (Jim) Sensenbrenner, de Wisconsin.

229 Charles F. Ruff, el abogado de la Casa Blanca, Bruce R. Lindsey (socio de Wright, Lindsey & Jennings, un estudio de Little Rock, Arkansas, que había defendido a los Clinton en el caso Whitewater), Cheryl D. Mills (integrante del equipo de abogados de la Casa Blanca y luego asesora de Hillary Clinton en la campaña presidencial de 2008), Gregory B. Craig (socio de Williams & Connolly LLP y luego abogado de la Casa Blanca en el Gobierno de Obama), Lanny A. Breuer (luego fue *Assistant Attorney General* en el Gobierno de Obama), Dale L. Bumpers (socio de Arent Fox Schiff LLP, un

Luego de establecidas las reglas de procedimiento, la acusación presentó su caso durante tres días²³⁰ y la defensa hizo su contestación, muy articulada y elaborada, intentando resaltar todos los puntos débiles de la primera, también durante tres días.²³¹ El Senado luego interrogó a ambas partes en los dos días subsiguientes.²³² Monica Lewinsky, que sería la testigo principal del caso, fue obligada judicialmente a trasladarse desde California, donde estaba residiendo, a Washington, D.C. para tener una entrevista previa con los *House Managers*, que la interrogaron durante dos horas el 24 de enero. Al día siguiente, el senador Byrd presentó una moción para que se desestimara el proceso que, si bien fue rechazada,²³³ tuvo una adhesión de 44 votos, lo que anticipaba ya el resultado del proceso favorable a Clinton.

Seguidamente, se debatió si las declaraciones (*depositions*) de los testigos ante los *House Managers*²³⁴ serían tomadas en público o a puertas cerradas y grabadas en video; se votó por esto último.²³⁵ Entre el 1 y el 3 de febrero declararon solamente Monica Lewinsky, Vernon Jordan²³⁶ y Sidney Blumenthal.²³⁷ El Senado decidió luego –por amplia mayoría de 70-30– que no los convocaría a testificar presencialmente, sino que se escucharían tan solo extractos (*excerpts*) de los videos.²³⁸ Ni siquiera Monica Lewinsky declaró presencialmente ante el Senado. Los videos fueron escuchados en la sesión del 6 de febrero y los alegatos de ambas partes (*closing arguments*) fueron presentados el 8 de febrero.

Concluida la etapa de prueba que, como puede verse, fue bastante exigua y superficial, el Senado deliberó a puertas cerradas entre el 9 y el 12 de febrero

estudio jurídico *white shoe* de Washington, D.C.), David E. Kendall (abogado de la NAACP y socio de Williams & Connolly LLP) y Nicole Seligman (había representado a Oliver North en el caso *Iran-Contras* y luego fue presidenta de Sony Corporation).

230 Desde el 14 hasta el 16 de enero.

231 Desde el 19 hasta el 21 de enero.

232 Conforme las reglas de procedimiento, las preguntas debían ser formuladas por escrito y leídas por William Rehnquist.

233 Fue votada el 27 de enero.

234 En los Estados Unidos, las normas de procedimiento establecen usualmente que, antes de la declaración formal de los testigos en el juicio, se llevan a cabo *depositions* fuera de la sala del tribunal, que son grabadas y luego presentadas como parte de la prueba.

235 Los republicanos, obviamente, pretendían que estas declaraciones se hicieran en público, pero no obtuvieron la mayoría necesaria.

236 Abogado, activista de los derechos civiles, amigo personal y asesor de Clinton.

237 Un periodista bastante controvertido, muy próximo a los Clinton, que por entonces se desempeñaba como asesor presidencial en materia de prensa y difusión. Su versión del caso fue publicada en su libro *The Clinton Wars* (Blumenthal, 2003).

238 Esto ponía nuevamente en evidencia que el caso contra Clinton se desvanecía cada vez más en el Senado.

y las conclusiones fueron anunciadas ese mismo día.²³⁹ Ninguno de los dos artículos de la acusación alcanzó la mayoría de dos tercios (67 votos) para ser aprobados. El artículo I solo obtuvo 45 votos favorables y el artículo II empató en 50 votos. Disimulando muy bien su satisfacción, desde el Rose Garden de la Casa Blanca, Bill Clinton –apenas conocido el veredicto– pidió humildemente perdón al pueblo norteamericano por la carga que todo ello había acarreado.²⁴⁰

19. John Glenn. Un senador en el espacio

John Herschel Glenn alcanzó la celebridad a nivel mundial cuando, en 1952, fue el primer astronauta norteamericano en dar tres vueltas alrededor del globo terráqueo.²⁴¹ Años después, en 1964, cuando ya estaba en condiciones de retirarse de la carrera espacial, fue tentado por Robert Kennedy para presentarse como candidato a senador nacional por su estado natal, Ohio. Debido a un accidente doméstico, su campaña quedó trunca, pero 10 años más tarde reiteró su intento y fue electo senador para el 94º Congreso (1975-1977). Desde entonces, fue reelecto hasta su retiro a fines del 105º Congreso, en 1999.²⁴² Poco antes de concluir su vida política, volvió a subirse a una nave espacial, el Space Shuttle Discovery, en 1998, una misión que duró nueve días y tuvo, por supuesto, gran repercusión política.²⁴³ Pese a su ya avanzada edad (77 años por entonces), no sufrió daños en su salud. Falleció en 2016 a los 95 años.²⁴⁴

239 Chester Trent Lott, senador republicano de Mississippi, presentó una moción para que el debate fuera público, pero fue rechazada.

240 Las reflexiones que pueden hacerse sobre este proceso son múltiples, pero ninguna de ellas puede omitir considerar la extraordinaria popularidad que tenía Clinton a pesar de todas las acusaciones que pesaban sobre él. Finalmente, un juicio político no es ajeno a esta circunstancia. Si bien es cierto que los hechos que se le imputaban pertenecían a su vida privada (a diferencia de los que desencadenaron los procesos contra Andrew Johnson y Richard Nixon), no lo es menos que habían sido cometidos durante su mandato con una empleada del Gobierno y en la Casa Blanca, nada menos. Bajo los estándares morales que usualmente pregonan los norteamericanos, ello es muy grave, pues entienden que la vida privada se refleja luego en la pública. El Senado, sin embargo, fue muy tolerante con todo ello, lo que pone en evidencia el desacuerdo existente entre las cámaras, pese a que en ambas los republicanos eran mayoría. Es difícil saberlo, pero probablemente con esta decisión se haya querido poner fin a una suerte de cacería de brujas que habría agrietado aún más la división entre ambos partidos.

241 Antes de ello había sido piloto naval en la Segunda Guerra Mundial y en la guerra de Corea.

242 Dentro de su carrera política, fue uno de los candidatos nominados para acompañar a Carter como vicepresidente en las elecciones de 1976 y, en 1984, lanzó su propia candidatura presidencial, sin éxito y con un gran costo económico.

243 Mientras estaba en el espacio, el presidente Clinton le envió un telegrama de felicitación.

244 Ver George (2020).

20. El empleo del veto y las reacciones judiciales

Una de las relaciones constitucionales más típicas entre el Congreso y el Poder Ejecutivo se produce por medio del veto. A diferencia de la Argentina, donde esta facultad solamente le corresponde al presidente –que puede ejercerlo en forma total o parcial–,²⁴⁵ en los Estados Unidos existen otras formas de veto. Una de ellas es la que le corresponde al Congreso: el llamado *legislative veto*, y las otras son variantes de la primera: el veto de bolsillo (*pocket veto*) y el *line item veto*. A lo largo de este período, el ejercicio del veto –en sus diferentes formas– dio lugar a varios casos judiciales, que tanto han ampliado como limitado los poderes del Congreso.

20.1. El veto de bolsillo (*pocket veto*)

Tal como ocurre en la Argentina, en los Estados Unidos el Poder Ejecutivo tiene diez días para aprobar o vetar la ley luego de haber sido enviada por el Congreso para su promulgación.²⁴⁶ Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en nuestro sistema, la Constitución norteamericana prevé que si está pendiente dicho plazo y el Congreso entra en receso de sus sesiones (*adjourn*), se entiende que la ley ha sido vetada, produciéndose el llamado *pocket veto*.²⁴⁷ El objetivo de esta cláusula, naturalmente, es que el Congreso no pueda impedir el veto ejecutivo por medio de una suspensión anticipada de sus sesiones. La Corte Suprema había analizado esta cuestión en el llamado *Pocket Veto Case*,²⁴⁸ en el cual se había analizado un veto del presidente Coolidge frente a un receso de cuatro meses y –salvo alguna aclaración posterior del Tribunal–²⁴⁹ parecía ser pacífica hasta que Ronald Reagan pretendió ejercer el veto de bolsillo frente a recesos ocurridos entre la primera y la segunda sesión de los 97° y 98° Congresos. La cuestión dio lugar a una controversia judicial en el caso *Barnes v. Kline*, en el cual la Court of Appeals for the Federal Circuit²⁵⁰ dispuso que el receso entre las sesiones de un mismo Congreso no permitía el ejercicio del *pocket veto*.²⁵¹

245 Artículos 80 y 83.

246 Artículo I, sección 7, cl. 2.

247 “If any Bill shall not be returned by the President within ten Days (Sundays excepted) after it shall have been presented to him, the Same shall be a Law, in like Manner as if he had signed it, unless the Congress by their Adjournment prevent its Return, in which Case it shall not be a Law”.

248 279 U.S. 655 (1929).

249 En *Wright v. United States*, 302 U.S. 583 (1938), fue establecido que una suspensión parcial de tres días de la cámara de origen, que no había impedido al Poder Ejecutivo devolver la ley con sus objeciones, no permitía el ejercicio del *pocket veto*.

250 759 F.2d 21 (D.C. Cir. 1985).

251 Ver Whitney (1986).

20.2. El *line item veto*

Otra diferencia entre la Constitución argentina y la de los Estados Unidos es que esta última no prevé el veto parcial. Es por ello que los presidentes durante buena parte del siglo XX –entre ellos, Reagan y Bush– insistieron en que se les otorgara la posibilidad de vetar individualmente los diferentes ítems o partidas de las leyes presupuestarias, una cuestión en la que el Congreso siempre fue renuente, pues ello le otorgaba al Poder Ejecutivo mayor poder en el manejo del presupuesto. Cediendo a estas insistencias, finalmente el Congreso sancionó la Line Item Veto Act of 1996,²⁵² que fue ejercida por Clinton en varias oportunidades hasta que la Corte Suprema –por mayoría– la declaró inconstitucional en *Clinton v. City of New York*,²⁵³ sosteniendo que este sistema de veto no estaba previsto en la Constitución y violaba la forma en la que una ley debe ser sancionada. Nuevamente en este caso, la Corte resolvió a favor del Congreso, aun cuando este había expresamente limitado sus facultades.

20.3. El veto legislativo

Esta clase de veto, que no existe en la Argentina, le permite al Congreso norteamericano vetar los reglamentos ejecutivos. En los Estados Unidos es una costumbre instalada, desde hace ya muchas décadas, que cuando el Congreso habilita al presidente o a las agencias administrativas a dictar reglamentaciones, se reserva en la ley respectiva la prerrogativa de controlar el reglamento dictado.²⁵⁴ De tal manera, antes de poner en vigor el reglamento, el órgano o ente que lo ha dictado debe someterlo al Congreso para su revisión. Esta forma de control –cuyo empleo se acrecentó con el correr de los años– se denomina “veto legislativo”. En algunos casos se ha requerido una aprobación expresa del Congreso y en otros tiene lugar tácitamente, por el mero paso del tiempo fijado para que el Congreso se expida. También varía el modo de ejercer el veto. Se ha exigido tanto la intervención de ambas cámaras como de una sola de ellas y, en ocasiones, ha sido suficiente nada más que la de una comisión legislativa.

Tanto la doctrina como la jurisprudencia han hecho sentir sus críticas hacia el veto legislativo con fundamento en las siguientes razones: (a) el veto ejercido por una sola Cámara viola el Artículo I de la Constitución, que exige la inter-

252 Public Law 104-130; 110 Statutes at Large 1200.

253 524 U.S. 417 (1998).

254 La primera vez tuvo lugar en 1932.

vención de las dos cámaras para sancionar una ley; (b) el veto legislativo viola la cláusula constitucional que exige la remisión de la ley sancionada al presidente para que esta la promulgue o la vete; y (c) el veto legislativo viola la separación de poderes.²⁵⁵

Estos argumentos fueron expuestos por la Corte Suprema cuando se resolvió el caso *Immigration and Naturalization Service v. Chadha*,²⁵⁶ en el cual fue declarado inconstitucional el veto legislativo contenido en la Ley de Inmigración y Nacionalidad. El *holding* del fallo, en síntesis, sostiene que el veto del Congreso solo es válido si es ejercido por las dos Cámaras del Congreso y presentado luego al presidente para su aprobación o veto.

Jagdish Rai Chadha era un estudiante extranjero (nacido en Kenya, era de origen indio y tenía pasaporte británico) que residía en los Estados Unidos, amparado en una visa de estudiante no inmigrante. Vencido el plazo de residencia otorgado en la visa sin que Chadha abandonara el país, el INS lo intimó a que expusiera qué razones podía alegar en su favor para no ser deportado. Luego de haber sido analizadas las razones expuestas por Chadha, el juez administrativo del INS dispuso la suspensión de su deportación. Esta decisión debía ser sometida al Congreso bajo lo dispuesto en la sección 244(c)(1) de la Ley de Inmigración y Nacionalidad y bajo la sección 244(c)(2) cualquiera de las cámaras del Congreso podía derogarla y ordenar la deportación. Intervino entonces el House, que revocó la decisión y ordenó la deportación. Esta resolución no fue enviada al Poder Ejecutivo para que ejerciera su poder de veto, en tanto se entendió que no tenía carácter legislativo.

La cuestión llegó hasta la Corte Suprema y, en un fallo con una mayoría de 7-2, el Tribunal entendió –por medio del voto del *Chief Justice* Burger– que la sección 244(c)(2) de la Ley de Inmigración y Nacionalidad violaba: (a) las cláusulas 2 y 3 de la sección 7 del Artículo I de la Constitución (*presentment clause*) que exigen la remisión (presentación) al presidente de las leyes sancionadas; (b) el requisito de la bicameralidad en las decisiones del Congreso, contenido en el Artículo I, sección 1 y sección 7 cláusula 2; y (c) la separación de poderes, como requisito implícito de los Artículos I, II y III.²⁵⁷ Sostuvo que si bien la

255 Ver Rotunda y Nowak (1999, p 117).

256 462 U.S. 919 (1983).

257 “The bicameral requirement, the Presentment Clauses, the President’s veto, and Congress’ power to override a veto were intended to erect enduring checks on each Branch and to protect the people from the improvident exercise of power by mandating certain prescribed steps. To preserve those checks, and maintain the separation of powers, the carefully defined limits on the power of each Branch must not be eroded. To accomplish what has been attempted by one House of Congress in

resolución por medio de la cual se había ejercido el veto legislativo no era una ley, tenía, sin embargo, carácter legislativo tanto en su propósito como en sus efectos y debía, por ende, cumplir con los requisitos constitucionales de un acto legislativo.

En contraste con la opinión de tono formal de la mayoría, la fuerte disidencia del *Justice White* se apoya en argumentos funcionales, en los que explica que la decisión de la Corte acarrea la inconstitucionalidad de unas doscientas leyes que establecían el veto legislativo, el cual había nacido en la década de 1930 a raíz de la proliferación de las reglamentaciones administrativas producida en esa época.²⁵⁸

this case requires action in conformity with the express procedures of the Constitution's prescription for legislative action: passage by a majority of both Houses and presentment to the President. The veto authorized by § 244(c)(2) doubtless has been in many respects a convenient shortcut; the «sharing» with the Executive by Congress of its authority over aliens in this manner is, on its face, an appealing compromise. In purely practical terms, it is obviously easier for action to be taken by one House without submission to the President; but it is crystal clear from the records of the Convention, contemporaneous writings, and debates that the Framers ranked other values higher than efficiency. The records of the Convention and debates in the states preceding ratification underscore the common desire to define and limit the exercise of the newly created federal powers affecting the states and the people. There is unmistakable expression of a determination that legislation by the national Congress be a step-by-step, deliberate and deliberative process" (462 U.S. en pp. 957-959).

- 258 "The prominence of the legislative veto mechanism in our contemporary political system and its importance to Congress can hardly be overstated. It has become a central means by which Congress secures the accountability of executive and independent agencies. Without the legislative veto, Congress is faced with a Hobson's choice: either to refrain from delegating the necessary authority, leaving itself with a hopeless task of writing laws with the requisite specificity to cover endless special circumstances across the entire policy landscape, or, in the alternative, to abdicate its lawmaking function to the Executive Branch and independent agencies. To choose the former leaves major national problems unresolved; to opt for the latter risks unaccountable policymaking by those not elected to fill that role. Accordingly, over the past five decades, the legislative veto has been placed in nearly 200 statutes. The device is known in every field of governmental concern: reorganization, budgets, foreign affairs, war powers, and regulation of trade, safety, energy, the environment, and the economy. The legislative veto developed initially in response to the problems of reorganizing the sprawling Government structure created in response to the Depression. The Reorganization Acts established the chief model for the legislative veto. When President Hoover requested authority to reorganize the Government in 1929, he coupled his request that the «Congress be willing to delegate its authority over the problem (subject to defined principles) to the Executive» with a proposal for legislative review [...] The history of the legislative veto also makes clear that it has not been a sword with which Congress has struck out to aggrandize itself at the expense of the other branches – the concerns of Madison and Hamilton. Rather, the veto has been a means of defense, a reservation of ultimate authority necessary if Congress is to fulfill its designated role under Art. I as the Nation's lawmaker. While the President has often objected to particular legislative vetoes, generally those left in the hands of congressional Committees, the Executive has more often agreed to legislative review as the price for a broad delegation of authority. To be sure, the President may have preferred unrestricted power, but that could be precisely why Congress thought it essential to retain a check on the exercise of delegated authority [...] For all these reasons, the apparent sweep of the Court's

21. Las elecciones del año 2000 y las curiosidades del 107° Congreso (2001-2003)

Sin lugar a dudas, los eventos ocurridos durante el 107° Congreso (2001-2003) fueron tan curiosos como dramáticos y serán recordados muy especialmente en la historia de los Estados Unidos, al punto de que el senador Tom Daschle, de South Dakota, el entonces líder de la mayoría demócrata, ha calificado a este período como “único” (Daschle, 2003). Basta mencionar los ataques terroristas del 11 de septiembre y la legislación dictada en consecuencia –cuestión que por su importancia analizaré en el punto siguiente– para tener una idea de los cambios que ello produjo en el Gobierno y en el pueblo norteamericano.

Las curiosidades comenzaron el mismo día de la elección de noviembre de 2000 cuando, por primera vez en la historia del país, fue elegido senador un candidato que había fallecido pocas semanas antes. Era Melvin E. Carnahan, por entonces gobernador de Missouri, que murió en un accidente aéreo durante la campaña en la que le disputaba el cargo a John D. Ashcroft del partido republicano. Dado que la legislación electoral de Missouri no permitía remover de la boleta el nombre del candidato, en reemplazo de Carnahan fue puesta su viuda, a quien Roger B. Wilson²⁵⁹ le prometió que sería designada senadora si triunfaba en la elección. Jean Anne Carpenter Carnahan triunfó por un escaso margen²⁶⁰ y fue senadora en reemplazo de su marido durante el 107° Congreso.²⁶¹

En esa misma elección de noviembre de 2000, Hillary Clinton fue electa senadora por New York, convirtiéndose en la primera (y única hasta ahora) primera dama que llega a ese cargo. Con Hillary Clinton y Jean Carnahan, el número de senadoras llegó en ese momento a trece.

Otra curiosidad del 107° Congreso fue que el Senado, luego de la elección de 2000, quedó empatado 50-50 entre republicanos y demócratas.²⁶² Sin embargo, este equilibrio no es absoluto y favorece al poder del vicepresidente, que, conforme al Artículo I, sección 3, cl. 4, como presidente del Senado solo vota en caso de empate.²⁶³ Durante los primeros 17 días de este período (desde el

decision today is regrettable” (462 U. S. en pp. 967, 968 y 974).

259 Era el vicegobernador que sucedió a Carnahan hasta completar el mandato.

260 Nuevamente, por un azar del destino, una mujer sucedía a su marido en la senaduría, tal como había ocurrido en 1922 con Rebecca Felton y en 1932 con Hattie Caraway.

261 Bajo la legislación de Missouri, al cabo de 2 años debía llevarse a cabo una nueva elección, en la que fue elegido James M. Talent del GOP.

262 Esta curiosa situación ya había tenido lugar en el 47° Congreso (1881-1883) y, como veremos luego, ha vuelto a repetirse en el 117° Congreso (2021-2023).

263 “The Vice President of the United States shall be President of the Senate, but shall have no Vote, unless they be equally divided”.

3 hasta el 20 de enero), ese control lo tuvieron los demócratas, pues Al Gore era el vicepresidente. Luego pasó a los republicanos, cuando Dick Cheney asumió en la fórmula integrada con George W. Bush. Esta elección presidencial también fue muy especial, pues finalmente fue decidida indirectamente por la Corte Suprema en *Bush v. Gore*,²⁶⁴ un caso sin precedentes en el que el Tribunal quedó claramente dividido 5-4 entre republicanos y demócratas,²⁶⁵ lo que generó, inevitablemente, un aluvión de comentarios y críticas.²⁶⁶ De todos modos, la ventaja republicana duró poco, pues el 24 de mayo de 2001 James Jeffords, de Vermont, abandonó su partido, se hizo independiente y se alineó con los demócratas, dándoles a estos la mayoría en el Senado. Por tercera vez en la misma sesión, la mayoría había cambiado de un partido a otro.

Luego, el 11 septiembre de ese año, se produjeron los ataques terroristas al World Trade Center (las Torres Gemelas), al Pentágono y a otros objetivos y, poco después, un sobre que contenía ántrax fue enviado a las oficinas de Tom Daschle, líder de la mayoría, lo que obligó a hacer una nueva evacuación de las oficinas del Congreso, algo que no ocurría desde la Guerra de 1812, cuando los ingleses invadieron Washington e incendiaron el Capitolio.

Un cuarto cambio en la ajustada mayoría en el Senado –dentro de una misma sesión– se produjo a raíz de las elecciones de noviembre de 2002. Jean Carnahan –que, como vimos, había ganado la senaduría por Missouri al morir su marido durante la campaña– no podía permanecer todo el mandato de 6 años establecido en el Artículo I, sección 3, sino que debía competir nuevamente al segundo año; fue derrotada por James M. Talent. La mayoría nuevamente pasó a los republicanos.

264 531 U.S. 98 (2000).

265 Brevemente relatado, el caso se originó porque en algunos estados de Florida el sistema requiere perforar la boleta electoral. Algunas personas mayores no completaron debidamente la perforación, de modo tal que esos votos, que le habrían dado el triunfo a Gore, no fueron registrados por las urnas mecánicas. Gore, entonces, solicitó judicialmente antes los tribunales de Florida que se hiciera un recuento manual. Bush, por su lado, se opuso a ello en una acción planteada ante los tribunales federales. Desestimado este planteo en primera instancia y en cámara (intervino el tribunal del 11° Circuito), la Corte Suprema hizo lugar al planteo (*Bush v. Palm Beach County Canvassing Board*, 531 U.S. 70 [2000]) y reenvió el caso a la Suprema Corte de Florida para que ordenara el recuento bajo ciertos estándares. Ordenado el recuento, Bush se presentó nuevamente ante la Corte Suprema por medio de una apelación de emergencia, alegando que la decisión del supremo tribunal de Florida era poco clara y que el recuento debía ser suspendido. La Corte Suprema, con el voto de los cinco jueces conservadores (Rehnquist, Scalia, O'Connor, Kennedy y Thomas), hizo lugar a esta apelación y ordenó suspender el recuento de los votos.

266 Los escritos y decisiones judiciales, así como los artículos periodísticos que se suscitaron con motivo del caso, están recopilados en *Bush v. Gore. The Court Cases and the Commentary* (Dionne y Kristol, 2001).

Los eventos de este 107° Congreso tan particular continuaron en diciembre de 2002, cuando Strom Thurmond, aquel legendario senador de South Carolina que, en 1957, había batido el récord de duración de un *filibuster* al oponerse a la Ley de Derechos Civiles, cumplió 100 años mientras todavía permanecía en su banca. Había ingresado al Senado en 1954 y se retiró en 2003, con casi 50 años de servicio ininterrumpidos, una marca solo superada por James Byrd, de West Virginia (1959-2010), y Daniel Ken Inouye, de Hawaii (1962-2012).

Por último, en 2002 ingresó como senadora Lisa Ann Murkowski, republicana de Alaska. Su nombramiento fue muy controvertido, pues fue designada directamente por su padre, Frank Murkowski, que dejó la senaduría al ser elegido gobernador del estado y puso a su hija en su lugar. Pese a todo, la entonces joven senadora completó el mandato de su padre hasta 2004, compitió en las elecciones de ese año, las ganó y desde entonces se ha mantenido en la banca.²⁶⁷

22. Los hechos terroristas del 11 de septiembre de 2001 y la respuesta del Congreso

22.1. Los hechos

En la mañana del martes 11 de septiembre de 2001, los Estados Unidos fueron objeto de cuatro ataques terroristas sin precedentes en su historia. Los dos primeros –y los más graves– tuvieron lugar cuando dos aviones de pasajeros, que habían sido capturados por militantes del grupo Al-Qaeda, se estrellaron contra las torres del World Trade Center (WTC), en New York, las cuales fueron completamente destruidas por el incendio. El segundo tuvo como objetivo el Pentágono, en Arlington, Virginia. Un avión se estrelló contra el sector oeste del edificio, provocando el derrumbe parcial de su pared exterior. El tercero estaba dirigido a otros objetivos en Washington, D.C. –posiblemente el Capitolio o la Casa Blanca–, pero la acción de los pasajeros permitió que el vuelo fuera desviado y, finalmente, cayó en un campo ubicado en Stonycreek Township, Pennsylvania. Como resultado de estos ataques, especialmente el del WTC, murieron unas 3 mil personas.²⁶⁸

267 Siempre ha sido una republicana muy moderada, que votó a favor del segundo juicio político contra Donald Trump y también dio su apoyo a la candidatura de Ketanji Brown Jackson; fue nominada para la Corte Suprema por Joe Biden en febrero de 2022, en reemplazo de Stephen Bryer.

268 Los hechos, sus antecedentes y conclusiones están detalladamente expuestos en *The 9/11 Commission Report. Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States* U.S. Government Printing Office (2004) Esta comisión, a la que me referiré más adelante, fue creada por ley en noviembre de 2002.

22.2. La legislación dictada en consecuencia

Luego de los ataques, el Congreso emitió –el 13 de septiembre– una resolución conjunta en la que autorizaba al presidente a “usar toda la fuerza necesaria y apropiada” para combatir el terrorismo. Esta resolución, llamada Authorization for Use of Military Force (AUMF),²⁶⁹ habilitó a George W. Bush a dictar una orden militar.²⁷⁰

Posteriormente, el 24 de octubre, el Congreso sancionó la llamada USA Patriot Act.²⁷¹ Por medio de esta ley, se reformaron una serie de normas anteriores, se restringieron ciertas libertades en aras de la seguridad nacional –otorgando para ello mayores facultades al Departamento de Justicia– y, entre otras previsiones, se creó el delito de “terrorismo doméstico” (sección 802).²⁷² Asimismo, al día siguiente –14 de septiembre– el presidente emitió la Proclamación 7463, que ya estaba mencionada en la orden militar, por medio de la cual declaró la emergencia nacional.

Tres años después, en diciembre de 2005, el Congreso sancionó la llamada Detainee Treatment Act (DTA),²⁷³ que fue la respuesta legislativa a las muy moderadas sentencias producidas por la Corte Suprema a raíz de los casos suscitados por la legislación anterior, pues dispone, en forma terminante, que los

269 Public Law 107-40; 115 Statutes at Large 224. La Sección 2(a) establecía: “[...] the President is authorized to use all necessary and appropriate force against those nations, organizations, or persons he determines planned, authorized, committed, or aided the terrorist attacks that occurred on September 11, 2001, or harbored such organizations or persons, in order to prevent any future acts of international terrorism against the United States by such nations, organizations or persons”.

270 Ese mismo día, Bush emitió dicha orden, en la cual esencialmente: (a) impuso la ley marcial para aquellos que: (i) no fueran ciudadanos de los Estados Unidos y (ii) fueran acusados de participar o dar auxilio a los terroristas; (b) estableció comisiones militares especiales que no se regirían por las reglas procesales aplicables en los tribunales federales; y (c) prohibió que los condenados por tales comisiones apelaran sus condenas ante los tribunales civiles, nacionales o internacionales (66 Federal Register 57.833).

271 Su nombre completo es: Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA Patriot) Act of 2001. Public Law 107-56; 115 Statutes at Large 272. Ver: <https://www.fincen.gov/resources/statutes-regulations/usa-patriot-act>.

272 Según palabras del presidente Bush al momento de promulgarla: “The law allows our intelligence and law enforcement officials to continue to share information. It allows them to continue to use tools against terrorists that they used against drug dealers and other criminals. It will improve our nation’s security while we safeguard the civil liberties of our people. The legislation strengthens the Justice Department so it can better detect and disrupt terrorist threats. And the bill gives law enforcement new tools to combat threats to our citizens from international terrorists to local drug dealers”.

273 Originada en un proyecto del senador republicano John McCain, de Arizona, forma parte de la llamada Department of Defense Appropriations Act, de 2006. Public Law 109-289; 120 Statutes at Large 1257.

tribunales carecen de jurisdicción para intervenir en *hábeas corpus* interpuestos por extranjeros detenidos en la base de Guantánamo.²⁷⁴

22.3. Los casos planteados por estas leyes y las decisiones de la Corte Suprema

Básicamente, la legislación mencionada imponía la ley marcial, es decir, la imposición de la jurisdicción militar sobre los civiles. Si bien esta medida ya había sido aplicada sucesivamente en la historia norteamericana –durante la Guerra de la Independencia,²⁷⁵ en la Guerra Civil²⁷⁶ y en la Segunda Guerra Mundial–,²⁷⁷ en esta oportunidad su empleo fue más intenso, tal como ha señalado

274 “Section 1005 [...] (e) Except as provided in section 1005 of the Detainee Treatment Act of 2005, no court, justice, or judge shall have jurisdiction to hear or consider (1) an application for a writ of *hábeas corpus* filed by or on behalf of an alien detained by the Department of Defense at Guantanamo Bay, Cuba [...]”.

275 El primer antecedente de aplicación de la ley marcial ocurrió durante la Guerra de la Independencia, en 1780. Fue el caso del mayor John André, un espía británico capturado y ejecutado por orden de un tribunal militar designado por George Washington. André, un oficial de inteligencia que mantenía correspondencia secreta con el general norteamericano Benedict Arnold, se había entrevistado con este el 22 de septiembre de 1780. Arnold, un traidor a su país que comandaba West Point, había acordado entregar esa plaza al enemigo a cambio del pago de 20 mil libras. Al día siguiente del encuentro, un grupo de soldados norteamericanos capturó a André y halló, ocultas en sus botas, varias piezas de la correspondencia intercambiada con Arnold. Enterado del caso, Washington decidió que André no podía ser tratado como un prisionero de guerra común, sino como espía. Sin perder tiempo, designó un tribunal compuesto por catorce oficiales que, reunidos en una antigua iglesia holandesa en Tappan, New York, condenó a muerte a André. Resignado a su suerte, André imploró a Washington que “... adecue el modo de mi muerte a los sentimientos de un hombre de honor”, en otras palabras, pidió ser fusilado y no ahorcado. Washington no concedió tal indulgencia y André finalmente fue ahorcado el 2 de octubre de 1780.

276 Durante la Guerra Civil fue suspendido el *hábeas corpus* y aplicada la ley marcial. De los casos suscitados merecen mencionarse, en primer lugar, el de Clement Vallandigham, un ciudadano de Ohio, quien públicamente se había pronunciado a favor de la causa del sur, diciendo que la guerra civil era cruel e innecesaria y que su propósito era liberar a los negros y esclavizar a los blancos. Fue juzgado y condenado por un tribunal militar; no se le impuso la pena de muerte, pero fue confinado en un fuerte militar hasta que terminara la guerra. Desde allí interpuso un *hábeas corpus* ante la Corte Suprema, que fue rechazado al sostener que el Tribunal carecía de jurisdicción para revisar sentencias de tribunales militares. *Ex parte Vallandigham*, 68 U.S. (1 Wallace) 243 (1864). Más conocido aún es el caso de *Lamdin P. Milligan*, *Ex parte Milligan*, 71 US (4 Wallace) 2 (1866), suscitado como consecuencia de la ocupación militar en el sur por parte de las fuerzas norteamericanas. Milligan, un civil arrestado en el distrito militar de Indiana acusado de conspiración y de dar auxilio a las fuerzas de la Confederación, fue juzgado por una comisión militar con sede en Indianapolis y condenado a la horca. Días antes de que se ejecutara la sentencia, promovió un *hábeas corpus* ante la Corte Suprema impugnando la jurisdicción del tribunal militar. Tenía en su contra el precedente Vallandigham, no obstante, los tiempos habían cambiado. La Guerra había terminado y la Corte falló a su favor, sosteniendo que la comisión militar carecía de jurisdicción para juzgarlo. En síntesis, luego de remontarse a antiguos precedentes ingleses, dijo que la extensión de la jurisdicción militar a los civiles es inconstitucional cuando existen tribunales civiles en funcionamiento, imponiendo así la llamada regla del *open court* (tribunal abierto).

277 La Segunda Guerra dio lugar a la aplicación de la ley marcial en varios precedentes. Ellos tuvieron lugar con motivo del caso del sabotaje nazi en 1942, *Ex parte Querin*, 317 U.S. 1 (1942); el ataque

Fisher (2005, pp. 11-13): se extendió a una población numerosa e indeterminada. Asimismo, la designación era muy genérica y los comprendidos en ella no eran formalmente prisioneros de guerra con derecho a un estatus especial bajo la Convención de Ginebra. Por el contrario, integraban un grupo que se denomina “combatientes del enemigo” (*enemy combatants*), cuyo estatus legal es incierto, pues tampoco quedaban sometidos al Código Uniforme de Justicia Militar.²⁷⁸

Como era inevitable, la orden militar de Bush y las acciones sucesivas –tanto en Afganistán como en el territorio mismo de los Estados Unidos– produjeron numerosos prisioneros que, luego de algún tiempo de detención en bases militares, comenzaron a plantear *habeas corpus* en procura de obtener su libertad, que la Corte Suprema resolvió con la mayor prudencia posible, pero tratando de respetar el orden constitucional. Entre ellos menciono: *Hamdi v. Rumsfeld*,²⁷⁹ *Rumsfeld v. Padilla*²⁸⁰ y *Rasul*

japonés a las bases norteamericanas en Pearl Harbour, *Duncan v. Kahanamoku*, 327 U.S. 304 (1946); y los juicios llevados a cabo contra oficiales japoneses en las Filipinas, *Homma v. Patterson*, 327 U.S. 759 (1946) e *Hirota v. McArthur*, 338 U.S. 197 (1948).

278 Uniform Code of Military Justice (UCMJ), 10 U.S.C. §§ 801-946. Este Código reemplazó en 1951 a los antiguos Articles of War, originalmente sancionados en 1806.

279 542 U.S. 507 (2004). Yaser Esam Hamdi, un ciudadano norteamericano de 20 años detenido en Afganistán acusado de prestar auxilio al régimen talibán, fue enviado a los Estados Unidos y alojado primero en Guantánamo y luego trasladado a unidades navales en Virginia y South Carolina, dada su condición de ciudadano norteamericano. Allí permaneció detenido e incomunicado sin juicio ni acceso a un abogado defensor desde abril de 2002. Su padre planteó un *habeas corpus* en el que sostenía la ausencia de base legal para la detención y la violación del debido proceso (Enmiendas 5 y 14). Comenzó entonces una batalla legal que, además de desarrollarse entre el Gobierno y los Hamdi, tuvo como participantes al tribunal de distrito y a la Corte de Apelaciones del 4º Circuito. El primero sostuvo en repetidos pronunciamientos que la detención de Hamdi era inconstitucional, mientras que la alzada revocó todos estos pronunciamientos. Finalmente, un plenario de la Cámara confirmó estos y Hamdi planteó un *certiorari*. La Corte, por medio de un largo pronunciamiento con mayoría de 6-3, revocó la decisión del 4º Circuito. En síntesis, el voto mayoritario redactado por la jueza O'Connor sostuvo que el estado de guerra no constituye un cheque en blanco para el presidente cuando se trata de los derechos de los ciudadanos de los Estados Unidos.

280 542 U.S. 426 (2004). José Padilla, también ciudadano de los Estados Unidos, se hallaba vinculado a una investigación relativa a los ataques terroristas del 11 de septiembre. A diferencia de Hamdi, su detención se produjo en territorio de los Estados Unidos y posteriormente fue clasificado por el secretario de Defensa –de acuerdo con la Orden Militar del 13 de septiembre– como un “combatiente del enemigo” y alojado en una unidad militar en South Carolina. Desde allí planteó un *habeas corpus*. Se debatía en este caso: (i) si el *habeas corpus* dirigido contra el secretario de Defensa estaba bien plantado o si debía dirigirse al comandante de la unidad militar en la cual Padilla estaba alojado; y (ii) si debía hacerse lugar al fondo del planteo. En el tribunal de distrito la primera cuestión fue resuelta a favor del accionante, pero la segunda en su contra. Sostuvo esta decisión que el presidente tenía autoridad para disponer su detención. La Corte de Apelaciones del 2º Circuito revocó esta decisión y dijo que el presidente carecía de competencia para ordenar el arresto de Padilla, pues ni la AUMF ni los poderes de guerra del presidente autorizan la detención militar de un ciudadano norteamericano dentro de los Estados Unidos. Como puede verse, el caso llegó ante la Corte Suprema con un fuerte desafío que el Tribunal esquivó, amparándose en aspectos procesales. Con mayoría muy ajustada, dijo que el *habeas corpus* debía dirigirse al comandante de la unidad militar en la cual el peticionante estaba

v. Bush.²⁸¹ Asimismo, ya bajo la aplicación de la Detainee Treatment Act, se produjo el caso *Hamdan v. Rumsfeld*,²⁸² en el cual, por medio de una decisión muy compleja y muy dividida,²⁸³ se hizo lugar al *habeas corpus*.²⁸⁴

22.4. La comisión investigadora y su informe

Un año después de los ataques, se decidió conformar una comisión investigadora de los ataques del 11 de septiembre que actuaría en jurisdicción del

detenido y no contra el secretario de Defensa. Dicho esto, evitó entrar en el fondo del asunto.

281 542 U.S. 466 (2004). A diferencia de los anteriores, este caso no involucraba a un ciudadano de los Estados Unidos, sino a dos australianos y a doce kuwaitíes, capturados en Afganistán y detenidos en Guantánamo. Asimismo, no se cuestionaba aquí el derecho al debido proceso de los detenidos, sino algo más elemental todavía: se debatía si, por vía del *habeas corpus*, tenían derecho a una revisión judicial de su detención. Habían fracasado en su intento en las dos instancias anteriores, las cuales se habían declarado incompetentes para tramitar esos *writs* y la Corte concedió el *certiorari*. Por medio de un fallo dividido 6-3 –numéricamente igual a Hamdi, pero con una composición diferente–, el Tribunal revocó la decisión anterior y, tratando de limitar lo más posible el alcance de su pronunciamiento, le ordenó a la corte de distrito que considerara el fondo de la petición

282 548 U.S. 557 (2006).

283 El caso se decidió por una mayoría de 5-3. Votaron en la mayoría los jueces Stevens (autor del voto principal), Kennedy, Souter, Breyer y Ginsburg; y en la minoría, los jueces Scalia, Thomas y Alito. Sin perjuicio de esta distribución de los votos para formar la mayoría y la minoría, la estructura de la decisión es un poco más complicada, pues la mayoría no tiene un voto sino tres. Ello se debe a que el voto de Stevens, si bien es seguido en casi todas sus partes, no lo es en los puntos V y VI-D-iv. Ya veremos a qué se refieren estos puntos. Por ello hay dos votos separados: el de Breyer (al que adhieren Kennedy, Souter y Ginsburg) y el de Kennedy (al que concurren en parte Souter, Ginsburg y Breyer). A su vez, en la minoría hay tres votos separados, uno por cada juez disidente, al cual adhieren parcial y recíprocamente cada uno de los dos restantes.

284 En 2001, Salim Ahmed Hamdam, un individuo de nacionalidad yemení, fue capturado en Afganistán y trasladado a Guantánamo. Un año después, Bush dispuso que fuera juzgado por una comisión militar por delitos no especificados, de acuerdo con la orden militar del 13 de noviembre de 2001. Al cabo de otro año, fue acusado de conspiración para cometer crímenes bajo la competencia de tribunales militares. Contra esta decisión, Hamdam planteó un *habeas corpus* ante el tribunal de distrito del Distrito de Columbia con estos fundamentos: (i) ni las leyes de los Estados Unidos ni el *common law* de la guerra le otorgan jurisdicción a la comisión militar para intervenir en un caso de conspiración, pues este delito no viola el derecho de la guerra; y (ii) el procedimiento aplicable en el juicio viola principios básicos del derecho militar y del derecho internacional, incluyendo el derecho a consultar la prueba de cargo. El tribunal hizo lugar al *habeas corpus*. Dijo, en síntesis, que Hamdam tenía derecho a la aplicación de la Convención de Ginebra. Apelada esta decisión, la Corte de Apelaciones del Circuito de Columbia revocó la decisión sosteniendo que Hamdam no tenía derecho a invocar la Convención de Ginebra. Contra esta decisión, Hamdam planteó un *certiorari* que fue admitido por la Corte en septiembre de 2005. Poco después, en febrero de 2006, el Gobierno pidió que el caso fuera rechazado por aplicación de la DTA. La Corte Suprema, en sustancia, revocó la decisión de la Corte de Apelaciones diciendo que: (i) posee jurisdicción; y (ii) que los procedimientos llevados a cabo por la comisión militar son violatorios del Código Uniforme de Justicia Militar y de la Convención de Ginebra.

Congreso. La comisión²⁸⁵ fue creada por ley el 27 de noviembre de 2002²⁸⁶ y estaba integrada por diez miembros, de los cuales: uno era elegido por el Poder Ejecutivo, que además presidía la Comisión, cinco eran nombrados por el partido demócrata y cuatro por el partido republicano, de modo tal que hubiera igualdad de representación por cada uno.²⁸⁷ Tenía facultades para: (a) investigar los hechos y las causas de los ataques; (b) determinar y evaluar las pruebas producidas por todas las agencias importantes del Gobierno y demás entidades que fueran consultadas; (c) determinar la capacidad del Gobierno para prevenir y responder a los ataques; y (d) establecer las medidas que fueran necesarias para prevenir futuros atentados.²⁸⁸

Dado que la Comisión debía investigar, en definitiva, la responsabilidad de los funcionarios del Gobierno federal en los hechos ocurridos, se dispuso también que no podría ser miembro ningún funcionario o empleado nacional o local.²⁸⁹ Se buscó entonces que su presidente fuera una persona relevante, que

285 Su nombre oficial fue National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States.

286 Public Law 107-306; 116 Statutes at Large 2408.

287 “Section. 603.(a) MEMBERS. The Commission shall be composed of 10 members, of whom— (1) 1 member shall be appointed by the President, who shall serve as chairman of the Commission; (2) 1 member shall be appointed by the leader of the Senate (majority or minority leader, as the case may be) of the Democratic Party, in consultation with the leader of the House of Representatives (majority or minority leader, as the case may be) of the Democratic Party, who shall serve as vice chairman of the Commission; (3) 2 members shall be appointed by the senior member of the Senate leadership of the Democratic Party; (4) 2 members shall be appointed by the senior member of the leadership of the House of Representatives of the Republican Party; (5) 2 members shall be appointed by the senior member of the Senate leadership of the Republican Party; and (6) 2 members shall be appointed by the senior member of the leadership of the House of Representatives of the Democratic Party”.

288 “Section 602. The purposes of the Commission are to (1) examine and report upon the facts and causes relating to the terrorist attacks of September 11, 2001, occurring at the World Trade Center in New York, New York, in Somerset County, Pennsylvania, and at the Pentagon in Virginia; (2) ascertain, evaluate, and report on the evidence developed by all relevant governmental agencies regarding the facts and circumstances surrounding the attacks; (3) build upon the investigations of other entities, and avoid unnecessary duplication, by reviewing the findings, conclusions, and recommendations of— (A) the Joint Inquiry of the Select Committee on Intelligence of the Senate and the Permanent Select Committee on Intelligence of the House of Representatives regarding the terrorist attacks of September 11, 2001, (hereinafter in this title referred to as the «Joint Inquiry»); and (B) other executive branch, congressional, or independent commission investigations into the terrorist attacks of September 11, 2001, other terrorist attacks, and terrorism generally; (4) make a full and complete accounting of the circumstances surrounding the attacks, and the extent of the United States’ preparedness for, and immediate response to, the attacks; and (5) investigate and report to the President and Congress on its findings, conclusions, and recommendations for corrective measures that can be taken to prevent acts of terrorism”.

289 “Section 602(b) [...] (2) An individual appointed to the Commission may not be an officer or employee of the Federal Government or any State or local government [...]”.

no ocupara en ese momento ningún cargo oficial. Esto generó inconvenientes, pues nadie estaba dispuesto a llevar a cabo una tarea ciertamente incómoda y además, según relataron luego sus protagonistas, la Comisión enfrentó numerosas dificultades burocráticas para llevar a cabo la tarea.²⁹⁰ Henry Kissinger fue el primero en ser designado presidente, pero renunció poco después alegando conflictos de interés.²⁹¹ El exsenador George J. Mitchell, de Maine, fue nombrado vicepresidente, pero también renunció enseguida, pues no quería dejar su práctica profesional como abogado. Finalmente, fue elegido presidente Thomas H. Kean, exgobernador republicano de Georgia (1982-1990), y como vicepresidente fue nombrado Lee H. Hamilton, que había sido representante demócrata de Indiana hasta 1999.²⁹² Philip D. Zelikow fue el director ejecutivo de la Comisión.²⁹³

Como testigos ante la Comisión, declararon los más altos funcionarios entonces en actividad y los ya retirados. Entre los primeros, el presidente Bush, el vicepresidente Cheney y los responsables directos de la defensa y seguridad nacional.²⁹⁴ Entre los segundos, fueron citados quienes habían ocupado esos mismos cargos en la administración anterior.

Luego de un año y medio de trabajo,²⁹⁵ el 22 de julio de 2004, la Comisión presentó su informe.²⁹⁶ Sus conclusiones y actuación, que fueron objeto de

290 Su presidente y vicepresidente relataron luego estas dificultades en un libro (Kean y Hamilton, 2007).

291 Por aquel entonces, Kissinger dirigía una firma consultora en Washington, y cuando le fue requerido que pusiera a disposición su lista de clientes, prefirió no dar esa información y renunciar al cargo en la Comisión.

292 Los restantes miembros fueron: Richard Ben-Veniste (abogado demócrata y exintegrante de la fiscalía especial en el caso Watergate), Joseph Maxwell Cleland (exsenador demócrata de Georgia), Fred F. Fielding (republicano, ex White House Counsel), Jamie S. Gorelick (demócrata, *Deputy Attorney General* en la administración de Clinton), Thomas Slade Gorton (exsenador republicano de Washington), Joseph Robert Kerrey (exsenador demócrata de Nebraska), John F. Lehman (republicano, exsecretario de la Marina bajo la Administración de Reagan), Timothy J. Roemer (exrepresentante demócrata de Indiana) y James R. Thompson (exgobernador republicano de Illinois).

293 Zelikow luego fue Counselor of the United States Department of State (2005-2007).

294 George John Tenet (director de la CIA), Donald Rumsfeld (secretario de Defensa), Colin L. Powell (secretario de Estado), Condoleezza Rice (asesora nacional de Seguridad y luego secretaria de Estado entre 2005 y 2009), Richard L. Armitage (subsecretario de Estado), Paul D. Wolfowitz (subsecretario de Defensa), Thomas J. Ridge (secretario de Seguridad Interior) y John D. Ashcroft (ministro de Justicia).

295 En el prefacio del informe se menciona que se tomó declaración a 160 testigos, fueron entrevistadas más de 1200 personas en 10 países y que se revisaron aproximadamente 2,5 millones de documentos (p. XV).

296 Ver: <https://9-11commission.gov/report/>.

muchas críticas,²⁹⁷ señalaron las muchas fallas del Gobierno norteamericano, tanto en la administración de Clinton como en la de Bush, en la prevención de los ataques,²⁹⁸ lo que disminuyó la capacidad del Gobierno en repelerlos,²⁹⁹ una cuestión que –en opinión del informe– no estuvo a la altura de los desafíos actuales del terrorismo.³⁰⁰

22.5. El ataque con ántrax

Una semana después de los atentados del 11 de septiembre, el Congreso fue *shockeado* con uno nuevo cuando fueron enviados a las oficinas de los senadores Tom Daschle, líder de la mayoría demócrata, y Patrick Leahy sobres que contenían ántrax.³⁰¹ Si bien nadie resultó muerto, hubo varias personas que dieron positivo en el test. El FBI inició una investigación que concluyó muchos años después, en 2010, con muy magros resultados. El foco de la investigación –me-

297 Entre otras cuestiones, se dijo que entre Zelikow, director ejecutivo de la Comisión, y Condoleezza Rice, una de las eventuales investigadas, había conflicto de interés, pues habían escrito un libro en coautoría (Zelikow y Rice, 1995).

298 “The most important failure was one of imagination. We do not believe leaders understood the gravity of the threat. The terrorist danger from Bin Ladin and al Qaeda was not a major topic for policy debate among the public, the media, or in the Congress. Indeed, it barely came up during the 2000 presidential campaign” (Resumen ejecutivo, p. 9).

299 “Before 9/11, the United States tried to solve the al Qaeda problem with the capabilities it had used in the last stages of the Cold War and its immediate aftermath. These capabilities were insufficient. Little was done to expand or reform them.

The CIA had minimal capacity to conduct paramilitary operations with its own personnel, and it did not seek a large-scale expansion of these capabilities before 9/11. The CIA also needed to improve its capability to collect intelligence from human agents.

At no point before 9/11 was the Department of Defense fully engaged in the mission of countering al Qaeda, even though this was perhaps the most dangerous foreign enemy threatening the United States.

America’s homeland defenders faced outward. NORAD itself was barely able to retain any alert bases at all. Its planning scenarios occasionally considered the danger of hijacked aircraft being guided to American targets, but only aircraft that were coming from overseas.

The most serious weaknesses in agency capabilities were in the domestic arena. The FBI did not have the capability to link the collective knowledge of agents in the field to national priorities. Other domestic agencies deferred to the FBI” (Resumen ejecutivo, p. 10).

300 “The missed opportunities to thwart the 9/11 plot were also symptoms of a broader inability to adapt the way government manages problems to the new challenges of the twenty-first century. Action officers should have been able to draw on all available knowledge about al Qaeda in the government. Management should have ensured that information was shared and duties were clearly assigned across agencies, and across the foreign-domestic divide” (Resumen ejecutivo, pp. 10-11).

301 En esa misma época, varias organizaciones de medios (ABC News, CBS News, NBC News y el *New York Post*) habían recibido sobres con ántrax, a raíz de lo cual murieron cinco personas, entre ellos, los empleados del correo que llevaban los sobres.

diante prueba circunstancial- fue puesto en Bruce Edwards Ivins, un investigador del United States Army Medical Research Institute of Infectious Diseases, que aparentemente tenía problemas mentales y se suicidó en 2008.

23. La Bipartisan Campaign Reform Act de 2002 y los casos judiciales que ha suscitado

En 2002, el Congreso introdujo varias reformas a la Federal Elections Campaign Act (FECA) por medio de la Bipartisan Campaign Reform Act.³⁰² Impulsada por los senadores John McCain, republicano de Arizona, y Russell D. Feingold, demócrata de Wisconsin,³⁰³ la ley tenía por objetivo -tal como lo había intentado la FECA- reducir y controlar los aportes económicos a las campañas electorales sobre la base de que, con ello, se protegía el sistema democrático al impedir que los más ricos apoyaran a sus candidatos con altas e ilimitadas sumas de dinero.³⁰⁴ El objetivo específico de esta ley era reducir el *soft money*³⁰⁵ y los *issue advocacy ads*.³⁰⁶ En el House, la ley fue aprobada por una mayoría de 240-189 votos.³⁰⁷ En el Senado, obtuvo una mayoría de 60-40, que era la necesaria para impedir el *filibuster*. Bush finalmente la promulgó en marzo de 2002.

Tal como había ocurrido con la FECA, su antecesora, esta nueva ley fue cuestionada constitucionalmente.³⁰⁸ Luego de haber pasado un primer test en *McConnell v. Federal Election Commission*³⁰⁹ -una decisión muy ajustada con casi toda el ala conservadora de la Corte en contra-,³¹⁰ esta cambió de opinión y declaró inconstitucionales varias de sus cláusulas en: *Federal Election Commission*

302 Public Law 107-155; 116 Statutes at large 81.

303 Ambos legisladores venían promoviendo la sanción de la ley desde 1995, sin éxito.

304 Fue por ello que se la conoció también como la *Millionaires' Amendment*.

305 Es el dinero aportado a los partidos políticos. El *hard money*, por el contrario, es el que se les aporta directamente a los candidatos, que había sido objeto de una ardua discusión en la Corte Suprema al resolver *Buckley V. Valeo*, 424 U.S. 1 (1976).

306 Son los anuncios publicitarios (*advertisements*) usualmente empleados por los grupos de presión, o *lobbies*, para llamar la atención sobre ciertos asuntos políticos e influir en la legislación que desean obtener.

307 Allí fue promovida por Christopher H. Shays, republicano de Connecticut, y por Martin T. Meehan, demócrata de Massachusetts.

308 Uno de los promotores de las acciones judiciales fue Addison Mitchell (Mitch) McConnell, senador republicano de Kentucky y personalidad muy influyente, que jugaría luego un fuerte rol en las administraciones de Obama y de Trump.

309 540 U.S. 93 (2003).

310 En la mayoría votaron Stevens, O'Connor, Souter, Ginsburg y Breyer. En minoría votaron Rehnquist, Scalia, Kennedy y Thomas.

v. Wisconsin Right to Life, Inc.,³¹¹ *Davis v. Federal Election Commission*³¹² y *Citizens United v. Federal Election Commission*.³¹³

24. Reflexiones sobre este período

Si bien este es un período de equilibrio en el Congreso entre ambos partidos, muchos de sus eventos lo hacen aparecer como una era más republicana que demócrata. Desde la Casa Blanca, Ronald Reagan y los dos Bush ejercieron su influencia, y en el Congreso, Newt Gingrich –extravagante, imprudente y controvertido– no alcanzó las metas que se había propuesto, pero hizo mucha propaganda. Tal vez el fracaso de su *contract with America* sea un ejemplo de cómo pueden dissociarse las cámaras legislativas cuando una de ellas impulsa un proyecto que no estaba acordado con la otra. Probablemente, el legado republicano más estable y duradero de estos años haya sido el rearmado de la Corte Suprema que, pese al fracaso en la nominación de Bork, dejó de ser el tribunal liberal de las décadas de 1960 y 1970 para convertirse en un cuerpo cada vez más conservador, una tendencia que, como veremos, se ha acentuado en el período siguiente con los tres nombramientos de Donald Trump. El equilibrio entre ambos partidos se verifica también en los escándalos más notorios del período. Reagan quedó claramente involucrado en el *affaire* Iran-Contras y Clinton cayó presa de su aventura romántica, que lo condujo hasta el estrado del *impeachment*, aunque probablemente nunca estuvo muy cerca de la destitución. En ambos casos, el Congreso hizo todo lo posible para proteger a sus líderes políticos. Ya en los últimos años de este período, los hechos terroristas del 11 de septiembre de 2001 y la guerra de Irak contribuyeron notablemente a incrementar el poder del Ejecutivo sobre el Congreso, como ocurre con todas las emergencias.

311 551 U.S. 449 (2007).

312 554 U.S. 724 (2008).

313 558 U.S. 310 (2010).

Bibliografía

- Barry, J. M. (1989). *The Ambition and the Power: The Fall of Jim Wright: A True Story of Washington*. Viking.
- Blumenthal, S. (2003). *The Clinton Wars*. Farrar, Straus and Giroux.
- Bork, T. H. (1978). *The Antitrust Paradox: A Policy at War With Itself*. Basic Books.
- Bork, T. H. (1991). *The Tempting of America, the political seduction of the law*. Simon & Schuster.
- Bork, T. H. (1996). *Slouching Towards Gomorrah: Modern Liberalism and American Decline*. Regan Books/Harper Collins.
- Busby, R. (2001). *Defending the American Presidency: Clinton and the Lewinsky Scandal*. Palgrave-Macmillan.
- Byrne, M. (2017). *Iran-Contra: Reagan's Scandal and the Unchecked Abuse of Presidential Power*. University Press of Kansas.
- Cohen, M. J. y Major, J. (Eds.). (2004). *History in Quotations*. Cassell.
- Cooper, A. S. (2018). *The Fall of Heaven: The Pahlavis and the Final Days of Imperial Iran*. Henry Holt and Co.
- Daschle, T. (2003). *Like No Other Time: The 107th Congress and the Two Years That Changed America Forever*. Crown Publishers.
- Day, K. (1993). *S & L Hell: The People and the Politics Behind the \$1 Trillion Savings and Loan Scandal*. W. W. Norton & Company.
- Dionne E. J. (Jr.) y Kristol, W. (Eds.). (2001). *Bush v. Gore. The Court Cases and the Commentary*. Brookings Institution Press.
- Dole, B. (2006). *One Soldier's Story: A Memoir*. Harper Collins.
- Draper, T. (1991). *A Very Thin Line: The Iran-Contra Affairs*. Hill & Wang.
- Fisher, L. (2005). *Military Tribunals and Presidential Power*. University Press of Kansas.
- George, A. L. (2020). *The Last American Hero: The Remarkable Life of John Glenn*. Chicago Review Press.
- Gingrich, N. (Ed.). (1994). *Contract with America: The Bold Plan by Rep. Newt Gingrich, Rep. Dick Arme y and the House Republicans to Change the Nation*. Times Books.
- Gingrich, N. (2021). *Beyond Biden: Rebuilding the America We Love*. Center Street.
- Greene, R. W. (2013). *The Sting Man: Inside Abscam*. Penguin Books.
- Hastert, D. (2013). *Speaker: Lessons from Forty Years in Coaching and Politics*. Regnery Publishing.
- Kean, T. H. y Hamilton, L. H. (2007). *Without Precedent: The Inside Story of the 9/11 Commission*. Vintage Books-Random House.
- Kessler, R. (2017). *The Richest Man in the World: The Story of Adnan Khashoggi*. Grand Central Publishing.
- Koh, H. H. (1990). *The National Security Constitution: Sharing Power After the Iran-Contra Affair*. Yale University Press.
- Kornbluh, P. y Byrne, M. (Eds.). (1993). *The Iran-Contra Scandal: The Declassified History*. The New Press.
- Largey, M. (5 de mayo de 2017). The Bad Grade that Changed the U.S. Constitution. *National Public Radio*. <https://www.npr.org/2017/05/05/526900818/the-bad-grade-that-changed-the-u-s-constitution>.
- Reagan, R. (1990). *An American Life. The Autobiography*. Simon & Schuster.

- Rotunda, R. D. y Nowak, J. E. (1999). *Treatise on Constitutional Law* (Vol. 2, 3ª ed.). West Group.
- Schwartz, H. (1988). *Packing the Courts. The Conservative Campaign to Rewrite the Constitution*. Charles Scribner's Sons.
- Segev, S. (1988). *The Iranian Triangle: The Untold Story of Israel's Role in the Iran-Contra Affair*. Free Press.
- Sorman, G. (1985). *La Revolución Conservadora Americana* (Trad. E. Sordo). Ediciones Folio.
- Tower, J., Muskie, E. y Scowcroft, B. (1987). *The Tower Commission Report. The Full Text of the President's Special Review Board*. New York Times Special.
- Tripp, L. y Carstens, D. (2020). *A Basket of Deplorables: What I Saw Inside the Clinton White House*. Post Hill Press.
- U.S. Government Printing Office. (1987). *Report of the Congressional Committees investigating the Iran-Contra Affair*.
- U.S. Government Printing Office. (2004). *The 9/11 Commission Report. Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*.
- Walsh, L. E. (1997). *Firewall: The Iran-Contra Conspiracy and Cover-Up*. W. W. Norton & Co Inc.
- Wells, R. (2019). *The Enforcers: How Little-Known Trade Reporters Exposed the Keating Five and Advanced Business Journalism*. University of Illinois Press.
- Whitney, B. K. (1986). Barnes v. Kline: Picking the President's Pocket. *Minnesota Law Review*, 70, 1149-1184.
- Woodward, B. (1987). *Veil: The Secret Wars of the CIA, 1981-1987*. Simon & Schuster.
- Wright, J. (1984). *Reflections of a Public Man*. Madison Publishing.
- Zelikow, P. D. y Rice, C. (1995). *Germany Unified and Europe Transformed. A Study in Statecraft*, Harvard University Press.
- Zimmermann, M. (2001). *Sandinista: Carlos Fonseca and the Nicaraguan Revolution*. Duke University Press Books.