

LAS COMPETENCIAS DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS EN CUANTO COMANDANTE EN JEFE DE LAS FUERZAS ARMADAS USA

D. JULIAN PEÑAS MORA

Miembro del Seminario "Relaciones Internacionales", del I.E.E.E.

Entre políticos y teóricos norteamericanos constitucionalistas, el reparto y uso de competencias militares entre el legislativo y el ejecutivo ha sido, y sigue siendo, uno de los más controvertidos puntos de debate, pero muy particularmente después de la serie de las que han venido en llamarse "guerras presidenciales", habidas durante los últimos cuarenta años, que van desde Corea y Vietnam hasta Camboya y Granada, siempre bajo el oculto fantasma de un posible holocausto nuclear.

Convendremos al utilizar la expresión de "guerra presidencial" que se reserva ésta para señalar, como es de general aceptación, aquellas hostilidades, de mayor o menor envergadura, en que el Presidente ha utilizado en operaciones bélicas a las fuerzas armadas sin una previa declaración de guerra o autorización por parte del Congreso, como lo requiere el Art. 1 de la Constitución (Art. 1, Secc. 8, 11) que, junto con el Art. 2 (Art. 2, Secc. 2, 1) de la misma, siguen siendo los pilares sobre los que descansa el problema de las competencias militares que se reconocen al Congreso y las que corresponden al Presidente de los EE.UU., en su calidad de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas.

Para abordar este dilema de asignación de competencias bueno será que se empiece por intentar conocer qué se propusieron los arquitectos constitucionalistas al dar nacimiento a la figura del Presidente, cómo lo concibieron y de qué forma plasmaron en el texto lo que consideraron solución al problema del reparto de competencias entre el Presidente y el Congreso de los EE.UU. en lo que atañe al empleo en hostilidades de las fuerzas armadas del país.

1. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES

1.1. Supremacía del Poder Civil

En el período revolucionario, los dirigentes político-militares tenían ya una opinión claramente formada respecto a la supremacía del poder civil sobre el militar, dándose entre ellos un absoluto consenso en las sospechas, temores y reservas respecto de los ejércitos permanentes, discutiéndose agriamente de qué forma se podían conciliar las necesidades de defensa de

la nueva nación con un eficaz control político de la situación, de subordinación del poder militar al civil.

Algunas referencias al tema aparecen claramente en ciertos documentos anteriores a la Convención constitucional de 1787, como son:

(1) la Declaración del Primer Congreso continental, de octubre 1774, prohibiendo el mantenimiento de un ejército permanente en tiempos de paz sin el consentimiento del poder legislativo;

(2) el Bill of Rights, de Virginia, de 1776, que señalaba que en tiempo de paz debían evitarse los ejércitos permanentes, por ser peligrosos para la libertad;

(3) la Declaración de Independencia, de 1776, donde se acusaba al rey Jorge III de mantener ejércitos en las colonias sin el consentimiento del poder legislativo y de hacerles independientes del poder civil, y

(4) el Bill of Rights, de Massachusetts, de 1780, prescribiendo que, en todos los casos, los militares debían estar bajo una estricta subordinación al poder civil.

El mismo general Washington, en su calidad de Comandante Supremo de las fuerzas revolucionarias, en su correspondencia con el Presidente del Congreso Continental, Henry Laurens, destacaba la supremacía del poder civil, señalando los celos y sospechas de la población en relación con el poder militar, y, más tarde, en 1783, recomendaba a Alexander Hamilton, del Comité sobre Centros Militares del Congreso, que se crearan academias y un ejército permanente, pero limitado a 9.631 hombres, como necesidad derivada de la seguridad interna y exterior (ataques de los indios, invasiones extranjeras, protección del comercio, insurrecciones), cuyos mandos dependerían del Secretario de la Guerra.

1.2. Ejército profesional frente a ejército de milicias

Cuando en 1787 se reúne la Convención Constitucional, sus miembros estaban bajo la firme convicción del imperio del principio de supremacía civil y dispuesto a plasmarlo en la Constitución. Entonces surgen otros problemas como son el de la conveniencia de un ejército permanente y el alcance de las competencias y responsabilidades delegadas en los poderes ejecutivo y legislativo que garantizara un control adecuado de las fuerzas militares al mismo tiempo que se asegurase su utilización para alcanzar los fines políticos últimos.

Fueron Hamilton y Washington los más firmes proponentes del sistema nacional militar, mediante la adopción de una estructura legal que permitiera la existencia de un ejecutivo responsable y firme, que pudiera mantener la ley y el orden, incluyendo la dirección de las fuerzas militares. Decía Hamilton en "El Federalista, XXIII" ("El Correo de Nueva York", 18 diciembre 1787) que "las facultades esenciales para la defensa común son las que siguen: organizar ejércitos, construir y equipar flotas, dictar las reglas que han de gobernar ambos, dirigir sus operaciones, proveer a su mantenimiento...". Y en "El Federalista, XXV" ("El Correo de Nueva York", 21 diciembre 1787) exponía que "si se decidiera extender la prohibición al reclutamiento de tropas en tiempo de paz, entonces los Estados Unidos ofrecerían el más extraordinario espectáculo que el mundo ha visto hasta ahora: el de una nación incapacitada por su Constitución para preparar la defensa antes de ser invadida materialmente. Las operaciones de guerra contra un ejército regular y disciplinado sólo pueden realizarse en firme, y con éxito, por otras fuerzas de las mismas condiciones... La guerra, como casi todas las cosas, es una ciencia que debe conocerse y perfeccionarse por medio de la asiduidad, la perseverancia, el tiempo y la práctica".

Cuando, finalmente, se impuso la idea de que era preciso disponer de una organización militar permanente, reflejando principios liberales, el siguiente dilema a considerar fue el de su organización y efectivos, así como el de dilucidar cómo, cuándo y quién habría de dirigirla, sin olvidar su financiación.

1.3. Su utilización y control

Después de la independencia, con algunas excepciones, las Constituciones de los diferentes estados habían establecido ejecutivos relativamente débiles, prevaleciendo entre sus habitantes la idea de que los ejecutivos con grandes competencias presentaban una amenaza para sus libertades individuales. Pero como en los "Artículos de la Confederación" habían dejado bien sentado que era preciso un ejecutivo fuerte para dirigir los asuntos generales, los arquitectos del nuevo régimen norteamericano se impusieron la labor de establecer un ejecutivo enérgico que resultara compatible con la forma republicana de gobierno, a cuyo efecto decía Hamilton ("El Federalista", LXX) que "la energía en el ejecutivo es una característica destacada de la definición de un buen gobierno. Resulta esencial para la protección de la comunidad contra los ataques exteriores, pero no lo es menos para la firme aplicación de las leyes...", haciendo hincapié en "El Federalista", LXXIV, que "de todas las gestiones de gobierno, la dirección de la guerra es la que exige aquellas cualidades que caracterizan el ejercicio del poder en una sola mano". De lo que se trataba era de crear un ejecutivo enérgico que, aun dependiendo de la mayoría fuera lo suficientemente firme y tuviera libertad de acción en la esfera que se le asignase en la distribución de poderes, recordándose que la falta de esa firmeza había sido una de las debilidades de los "Artículos de la Confederación" por su incapacidad para garantizar una sólida defensa y seguridad contra los ataques exteriores o la inestabilidad interna.

1.4. El sistema constitucional

Con estos antecedentes se arriba a la adopción definitiva del sistema que habría de regular, y sigue regulando, el sistema de reparto de competencias Ejecutivo-Congreso para la utilización de las Fuerzas Armadas del país. Tal como se recoge en los Arts. 1 y 2 de la Constitución de 1787, queda así:

Art. 1, Secc. 8: El Congreso tendrá competencias para

—1. Establecer y cobrar impuestos, tasas y exacciones para pagar las deudas y atender a la defensa común...

—11. Declarar la guerra...

—12. Organizar y mantener ejércitos...

—13. Organizar y mantener una Marina.

—14. Dictar normas para el gobierno y dirección de las fuerzas terrestres y navales.

—15. Proveer la movilización de la milicia para ejecutar las leyes de la Unión, suprimir insurrecciones y repeler invasiones.

Art. 2, Sección 2.1: El Presidente será Comandante en Jefe del Ejército y la Marina de los Estados Unidos, y de la milicia de los diferentes Estados, cuando sean llamadas al servicio activo de los Estados Unidos...

En "El Federalista", LXIX, Hamilton interpretaba esta norma diciendo que, "nominalmente, su autoridad sería la misma que la del rey de Gran Bretaña, pero esencialmente mucho menor, no suponiendo en realidad más que el mando supremo y dirección de las fuerzas militares y navales, como primer General y Almirante de la Confederación, mientras que la del rey

británico alcanza hasta la declaración de guerra y organización de flotas y ejércitos, todo lo cual, según la Constitución, pertenece a la legislatura”.

2. SU DESARROLLO EN LA HISTORIA DE LOS EE.UU.

2.1. Introducción

Aparentemente, con estas disposiciones todo quedaba teóricamente resuelto, pero el hecho es que durante los dos siglos transcurridos hasta hoy, desde 1787, los presidentes de los Estados Unidos han podido iniciar y dirigir un elevado número de acciones bélicas en que se han visto implicados los EE.UU., sin previa declaración de guerra del Congreso, con la sola excepción de los siguientes casos:

- (1) Guerra de 1812-1815. Fue declarada la guerra a Inglaterra el 18 de junio.
- (2) Guerra de 1846-1848, entre Méjico y los EE.UU. El Congreso declaró la guerra el 11 de mayo 1846. El tratado de Guadalupe Hidalgo concluyó con el conflicto, el 2 febrero 1848.
- (3) Guerra con España, de 1898. El 25 de abril 1898, los Estados Unidos declararon la guerra a España, dando término a las hostilidades por el tratado de paz, firmado en París, el 10 diciembre del mismo año.
- (4) Primera Guerra Mundial 1917-1919. Los Estados Unidos declararon la guerra a Alemania el 6 de abril 1917, y a Austria, el 7 diciembre de igual año. El tratado de Versalles se firmó el 28 de junio 1919, aunque no fuera ratificado por los EE.UU.
- (5) Segunda Guerra Mundial 1941-1945. Se declaró la guerra a Japón el 8 de diciembre 1941, y tres días después a Italia y Alemania. La guerra terminó en Europa el 8 de mayo 1945, y Japón firmó la rendición formal en Asia el 2 de septiembre 1945.

El reparto de las competencias constitucionales entre el Congreso y el Presidente no ha dejado nunca de ser asunto controvertido, puesto que las disposiciones promulgadas han dejado, prácticamente, de resolver aspectos básicos de política militar, incluso si pensamos en el primitivismo de las armas y despliegues de fuerzas de fines del siglo XVIII.

En el mundo anglosajón, el título de "Commander in Chief" no ha llevado nunca anejo la competencia de declarar la guerra y decidir la paz, ni tampoco fue una invención de los padres de la Constitución norteamericana. Su primer uso se debe al rey Carlos I, en 1639, cuando puso al conde de Arundel al frente de un ejército para combatir a los escoceses. Desde entonces ha tenido carácter genérico, aplicado al jefe de mayor rango en una determinada organización jerárquica. En Gran Bretaña, en 1645, con motivo de la guerra entre el rey y el parlamento, Fairfax fue designado Comandante en Jefe de todas las fuerzas del segundo, "sometido a las directrices y órdenes que recibiese de ambas Cámaras". Posteriormente, en el siglo XVIII, cuando ya existía el sistema de Consejo de Ministros, los distintos comandantes en jefe de los ejércitos se colocaron bajo la dependencia del ministro de la Guerra, hasta el punto que el duque de Wellington hubo de observar, con gran pesar, que el comandante en jefe no puede trasladar a hombres de la menor graduación sin una orden firmada por el ministro de la Guerra, lo que permite deducir que, en cualquier circunstancia, el título tenía mero carácter militar, subordinado siempre a un superior político, siendo ésta la forma en que se trasladó de Gran Bretaña a Norteamérica. Un ejemplo a destacar fue la designación del general Thomas Gage como "comandante en jefe", de 1763 a 1776, que causó graves inquietudes entre los colonialistas, porque interfería en la marcha de los asuntos civiles, adquiriendo considerable influencia sobre las relaciones con los indios, el comercio y los

transportes, imponiendo el alojamiento de tropas en hogares de personas civiles, lo que contribuyó a que los colonialistas se quejaran al rey Jorge III, en la Declaración de Independencia, que había hecho "al poder militar independiente y superior al poder civil".

Este fue el camino seguido por las primeras constituciones de los estados, como lo manifiesta el Art. VII de la de Massachusetts de 1780, al establecer que el gobernador sería "comandante en jefe" del ejército y la marina. Lo mismo había hecho el Congreso Continental cuando, en junio de 1775 dio a George Washington los títulos de "general y comandante en jefe del Ejército de las Colonias Unidas", al mismo tiempo que se le ordenaba "observar puntualmente y seguir las órdenes e instrucciones que de cuando en cuando recibiría de éste, o un futuro Congreso de las Colonias Unidas o Comité del Congreso".

Puede comprobarse cómo la costumbre de conferir el título de "comandante en jefe" al superior máximo dentro del sistema jerárquico, subordinado al superior político, llevaba ya asentado 150 años y era familiar a los reunidos en Filadelfia en 1787, por lo que, en la Convención, no hubo apenas debate cuando se acordó que el Presidente sería Comandante en Jefe del ejército y de la marina, como primer general y almirante de la Confederación —como dijo Hamilton— conservando el congreso toda la autoridad política y la competencia exclusiva para declarar la guerra, pero entendiendo la "declaración de guerra" no como un acto meramente formal, sino como la decisión que autoriza la iniciación de operaciones militares.

2.2. Casos de aplicación histórica de los Arts. 1 y 2 de la Constitución respecto a competencias militares

A los pocos años de la entrada en vigor de la Constitución aparecieron los primeros conflictos de competencias en el terreno militar.

A principios de 1793, en la guerra entre Gran Bretaña y Francia, el presidente Washington declaró la neutralidad norteamericana sosteniendo que la alianza establecida con Francia en 1778 no obligaba a los Estados Unidos a defender los territorios galos en América, lo que inmediatamente planteó si esta prerrogativa correspondía al presidente o al Congreso. La defensa del primero se sostuvo diciendo que si bien al legislativo le correspondía "hacer la guerra", por otro lado era función del presidente preservar la paz hasta el momento en que se declarara la guerra, por lo que, para cumplir con esta función, era preciso que gozara del derecho de juzgar cuál es la naturaleza de las obligaciones que al gobierno imponen los tratados (Hamilton). Otros tratadistas interpretaron que el presidente había usurpado competencias del Congreso decidiendo entre los estados de guerra o de paz cuándo a dicho cuerpo legislativo, como depositario del derecho a declarar la guerra, le corresponde también el de juzgar las causas que podían originarlas mientras que el ejecutivo sólo tenía que informar y solicitar del Congreso si tal o cual situación exigía una decisión de éste, excepto en los casos en que se tratara de repeler una agresión (Madison).

En diciembre de 1805 el presidente Jefferson informó al Congreso del contencioso con España sobre los límites de Florida y Louisiana, destacando que este país extranjero mostraba intenciones de penetrar en territorio USA, por lo que, ya que sólo el Congreso puede dictar el paso de la paz a la guerra, solicitaba autorización para utilizar la fuerza.

Durante todo el siglo XIX se mantuvo sin fisuras la interpretación del Art. 1 de que sólo el Congreso tiene competencia para iniciar las hostilidades, y en este contexto merece la pena recordar la guerra con Méjico, desarrollada entre 1846 y 1848, después de la anexión de Tejas, suscitada por una disputa sobre una pequeña franja de terreno en los ríos Grande y Nueces. El presidente norteamericano despachó fuerzas militares a la zona que derrotaron al ejército mejicano, informando a continuación al Congreso y justificando su acción, porque

Méjico había invadido territorio de los EE.UU. “derramando sangre americana en suelo americano”. Con base en esta información, el Congreso declaró la “existencia de un estado de guerra entre Méjico y los EE.UU.”. Se deduce de todo esto que si el entonces presidente —James Polk— hubiera facilitado unos informes correctos, su acción hubiera sido plenamente constitucional, por reconocérsele competencias para repeler ataques por sorpresa. De lo contrario, se habría irrogado competencias reservadas al Congreso. El hecho fue que ambas cámaras, en 1847, iniciaron una investigación sobre las causas en que se rompieron las hostilidades, llegándose por la Cámara de Representantes, en enero de 1848, a la conclusión, por 85 votos contra 81, que la guerra “se había iniciado innecesaria e inconstitucionalmente por el presidente de los EE.UU.”, votando Abraham Lincoln, entonces representante por Illinois, con la mayoría, cuya propia conducta como presidente se considera a continuación.

Con Abraham Lincoln, y a partir de él, la cláusula de “comandante en jefe” va a aparecer cargada de contenido, incrementado cuando se invoca en conjunción de aquella otra que asigna al presidente la función de que “las leyes sean ejecutadas fielmente” (Art. 2, Secc. 3: “... he shall take care that the laws be faithfully executed”). Mediante estas dos cláusulas, conjuntándolas, Lincoln justificó una serie de medidas extraordinarias en los diez días transcurridos entre la caída de Fort Sumter y julio de 1861, fecha en que se reunió el Congreso en sesión extraordinaria, entre los cuales aparecen las de:

- (1) convocar a 40.000 hombres para un período de servicio de tres años;
- (2) añadir 23.000 hombres al ejército regular y 18.000 a la marina;
- (3) pagar dos millones de dólares con fondos asignados a personas no autorizadas a recibirlos;
- (4) suprimir el servicio de correos para toda correspondencia que fuera atentatoria a la causa, y
- (5) declarar el bloqueo de los puertos sureños.

Todo ello sin autorización del Congreso, pero dentro de las competencias de éste. Reunido éste, Lincoln justificó el bloqueo y su convocatoria de voluntarios considerándolas legales, mientras esperaba que las cámaras ratificaran su ampliación del ejército y la marina, lo que así hicieron (Art. 1, Secc. 8, 12: The Congress shall have the power: to raise and support armies...). Pero no informó de otras de sus medidas y, cuando lo hizo, un año después, ya eran historia, lo que pone de manifiesto que por vez primera en la historia constitucional de los EE.UU. el Presidente tomaba iniciativas de naturaleza legislativa, propias por tanto del Congreso, a pesar de que se tenía conciencia plena de las limitaciones de las competencias exclusivas del “comandante en jefe”, si bien también se puso de manifiesto que la guerra civil norteamericana había demostrado que para resolver una serie de problemas internos, de ella derivados, el Presidente debía poder aplicar medidas urgentes, con lo que el Congreso se encontró frente a hechos consumados que, constitucionalmente, entraba en la órbita de sus competencias.

En los años que siguieron, tampoco hubo ocasión de discutir aspectos y sutilezas del equilibrio de competencias militares Presidente-Congreso, pero ya hacia 1900, como antecedente de lo que iba a ocurrir en el siglo XX, el presidente McKinley envió 5.000 soldados norteamericanos a China para ayudar a eliminar la rebelión de los boxers, y aunque el gobierno chino declaró la guerra a los EE.UU., éstos no lo hicieron nunca a aquél, no planteándose la cuestión en el Congreso.

En la Segunda Guerra Mundial, la cuasi dictadura lincolniana se vio superada por los poderes que la ley de préstamo y arriendo, de 11 de marzo de 1941, casi nueve meses antes de la entrada de los Estados Unidos en la contienda, concedió al ejecutivo para acudir en defensa

de las potencias occidentales, pero quedando a salvo las competencias del legislativo, autorizándose al presidente a "facilitar equipamiento y material en la forma que él mismo estimara necesario o apropiado al interés público y promoción de la defensa nacional". Previamente, en el asunto de los 50 destructores solicitados insistentemente por Churchill, desde su primera carta a Roosevelt, de 15 de mayo de 1940, el presidente norteamericano, en su escrito de 16 del mismo mes y año, le dice que "como bien sabe, una medida de tal naturaleza no puede aplicarse más que con la autorización del Congreso, y no estoy seguro que sea aconsejable proponérselo en este momento a las cámaras", lo que le repite en carta de 14 de junio 1940, advirtiéndole que "según nuestra Constitución no existe competencia alguna, excepto la conferida al Congreso, para adquirir un compromiso de esta naturaleza".

Pero en 1950, con motivo de la guerra de Corea, la cláusula claramente establecida en que la Constitución inviste al Congreso, con la exclusiva competencia para iniciar una guerra, se vio sometida a continuos asaltos que pretendían que, en determinados casos, la facultad puede ejercerla el presidente. Es la primera ocasión en que realmente un grave desequilibrio se hace patente en las competencias militares repartidas entre el presidente y el Congreso, y también la primera en que el ejecutivo norteamericano empleó y mantuvo fuerzas de su país en una guerra prolongada, sin autorización del Congreso. Sin duda, el presidente Truman disponía de autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, es decir, de un organismo internacional, de manera que podía justificar el empleo de fuerzas norteamericanas, pero esto no invalidaba el precepto constitucional. Teniendo en cuenta que se le había aconsejado que solicitara la autorización conjunta de las cámaras, Truman consultó con su secretario de Estado, entonces Dean Acheson, eminente jurista, quien le asesoró en el sentido de ser innecesaria tal petición, basándose en ciertos precedentes que, a decir verdad, no eran muy oportunos para invocar y justificar la intervención USA en una guerra de gran envergadura, como fueron el rescate de unos ciudadanos norteamericanos o la supresión de la piratería. Poco después, en 1952, en pleno conflicto coreano, Truman ordenó la incautación de la mayor parte de los altos hornos de la nación, argumentando que, frente a una anunciada huelga, había que asegurar la producción de acero para las municiones destinadas a Corea, e invocando la "autoridad investida por la Constitución y las leyes de los Estados Unidos", como presidente de los EE.UU. y jefe de sus fuerzas armadas, ignorando así la ley Taft-Harley que establecía procedimientos especiales para emergencias laborales nacionales, pero sin dar al presidente facultades de incautación. Así pues, el Tribunal Supremo (1952) ordenó a Truman anular su decisión, indicando que se había atribuido competencias propias del poder legislativo.

3. LA GUERRA DE VIETNAM

En esta ocasión se produce la más descarada invasión por el presidente de las competencias del Congreso, aunque también, simultáneamente, se da un abandono por las cámaras de sus prerrogativas, permitiendo la escalada constante del conflicto.

El presidente Johnson conocía perfectamente la advertencia que en 1950 había hecho la Junta de Jefes de E. M. donde se señalaba que "la caída de Indochina, sin ninguna duda, llevará al derrumbamiento de otros estados continentales del S.E. asiático"; la del Consejo Nacional de Seguridad, de 1952, de que "la dominación comunista del S.E. asiático situaría a fuerzas hostiles sobre las rutas marítimas y terrestres entre el Pacífico occidental, la India y el Próximo Oriente", y también la opinión de McNamara, expuesta en la primavera de 1964, de "que el conflicto survietnamita se podía considerar como una prueba de la capacidad de los EE.UU. para ayudar a una nación a afrontar una guerra comunista de liberación", pero también la decisión tomada en 1945 por la Administración Truman de permanecer neutral

entre franceses y las fuerzas de Ho Chi Ming, evitando involucrar a los Estados Unidos en una guerra colonial, estando centrados sus intereses en un proceso de descolonización, presionando más bien a los franceses para que se creara un estado autónomo, dentro de la Unión Francesa. Con la participación de Indochina, Washington sustituyó a París como patrón militar y económico en lo que sería Vietnam del Sur.

Considerando a Vietnam del Sur como estado soberano, miembro de diversas organizaciones internacionales, en 1964, cuando el norte tenía ya infiltrados 40.000 hombres, Johnson, apoyándose en el tratado SEATO y estimando que dicha situación estaba subsumida en él, aplicó los principios de defensa colectiva y acudió en defensa de los invadidos, tomando como base de su decisión su propia autoridad como comandante en jefe, encontrando posterior apoyo en la legislación aprobada por el Congreso. Lo que hizo el presidente no fue más que ejecutar, como comandante en jefe, las obligaciones de los EE.UU. frente a Vietnam, deducidos de SEATO y de la Carta de las Naciones Unidas. Tal era su punto de vista.

Sus críticos argumentaron que Vietnam del Sur no reunía los requisitos de un estado, según la ley internacional, pues los acuerdos de Ginebra, de 1954, hablaban del "establecimiento de dos zonas de reagrupamiento militar", pendiente de la celebración de elecciones para unificar al país. La parte sur, en 1956, se negó a que se celebraran elecciones, a sabiendas de que Ho Chi Ming las ganaría. Por tanto, el conflicto planteado debía considerarse más bien una guerra civil, en cuyo caso la decisión USA debería ser la prevista en el Art. 36 de las Naciones Unidas, de intentar una solución pacífica entre los adversarios, y la incluida en el Art. 4 (a) de SEATO, que establece que si se viera amenazada "la inviolabilidad de la integridad del territorio, soberanía o independencia política de una de las naciones incluidas en el protocolo de SEATO, en forma distinta a la agresión armada, o se viera afectada o amenazada por un hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de la zona, las partes deben consultarse para acordar las medidas que deben aplicarse para la defensa común". De donde se deduce que los EE.UU. deberían haber consultado con los demás firmantes de SEATO antes de decidirse por una acción militar unilateral. Y si bien la "resolución del Golfo de Tonkin", aprobada por el Congreso en el mismo año de 1964, después que comunicara que el buque norteamericano "Maddox" se viera atacado en el Golfo del mismo nombre, fuera de la costa vietnamita (la aprobación fue por unanimidad, en la Cámara de Representantes, y con sólo dos votos en contra, en el Senado), diera al presidente facultades para emplear todas las medidas necesarias para repeler cualquier ataque armado contra las fuerzas de los EE.UU., evitando nuevas agresiones, bien puede decirse que el Congreso nunca ejerció sus competencias en la guerra de Vietnam, con el fin de paralizar las órdenes militares del Presidente. Tampoco señaló una fecha determinada para la evacuación de las fuerzas norteamericanas ni dejó de votar los fondos necesarios para las fuerzas combatientes.

4. LA "WAR POWERS RESOLUTION", DE 1973

4.1. Su promulgación

Estaba claro en la mayoría de las mentes que el presidente había llegado a utilizar en extremo la cláusula de "comandante en jefe", dándole una interpretación más que lata. Los excesos presidenciales durante la guerra en Indochina, que había costado al país 50.000 vidas, sin contar el incontable número de víctimas vietnamitas, hicieron que el Congreso intentara recuperar el papel que le asigna la Constitución, restringiendo, al mismo tiempo, las supuestamente ilimitadas facultades del presidente para emplear a las fuerzas norteamericanas fuera del territorio USA, asegurando que el cheque en blanco que se dio a Johnson en la

resolución del Golfo de Tonkin, en 1964, no pudiera volver a repetirse. Se trataba de trazar nítidamente la línea de separación entre la competencia constitucional de declarar la guerra, perteneciente al Congreso, y la del comandante en Jefe, o sea, el presidente. Fue así como, en noviembre de 1973, se promulgó la llamada "War Powers Resolution" que, como ha demostrado la práctica, no ha aclarado mucho las cosas, como veremos a continuación.

Su precedente legislativo más inmediato se encuentra en la Resolución 85, del Senado, del 91.º Congreso, de 25 de junio 1969, aprobada por una votación de 70 votos contra 16 y que, por tratarse de una "resolución simple" (simple resolution) del Senado, no necesitaba de la concurrencia de la Cámara de Representantes. Era ésta la reacción senatorial a las repetidas referencias hechas por el secretario de Estado, a la sazón Dean Rusk, a la intervención en Vietnam, y era también una forma de decir al ejecutivo, que tal intervención no era reconocida por el Senado. Al mismo tiempo declaraba que de existir una intervención armada cualquiera, el Congreso habría de participar en la decisión final, y el mismo Comité de relaciones exteriores consideraba que con la resolución se invitaba a la Administración a reconsiderar lo que se consideraban sus excesos, mientras se advertía al brazo legislativo de los olvidos de sus competencias. El mismo Comité, en su informe de 1972, dijo que con la resolución n.º 85 (1969) "se había esperado que la Administración Nixon siguiera un criterio diferente de su predecesor. Pero que esta esperanza no se había realizado".

En 1970 y 1971 la Cámara de Representantes y el Senado presentaron distintos proyectos avanzando en el tema, pero sin cristalizar en una norma de carácter vinculante y restrictiva respecto al empleo por el presidente de las fuerzas armadas en operaciones bélicas. Hubo un proyecto de ley que aprobó el Senado el 13 de octubre de 1972 por 68 votos a favor contra 16 y que se acercaba bastante al texto definitivamente aceptado en 1973.

En dicho proyecto se admitía que, sin expresa autorización del Congreso, el presidente podía utilizar las fuerzas armadas en operaciones bélicas exclusivamente en tres ocasiones: (1) para repeler un ataque contra los Estados Unidos, (2) en caso de ataque contra las fuerzas armadas USA estacionadas en el extranjero, y (3) para evacuar del extranjero a ciudadanos norteamericanos que se encontraran bajo "directa e inminente amenaza a sus vidas". Pero tampoco llegaron las cámaras a un acuerdo y cuando más tarde se obtuvo éste, ya en 1973, el presidente Nixon, usando de sus competencias constitucionales, impuso su veto que a continuación era superado por votaciones de 75 contra 18, en el Senado, y de 284 contra 135 en la Cámara, con lo que la "War Powers Resolution" adquirió fuerza legal, en 7 de noviembre de 1973.

4.2. Finalidad y previsión de situaciones

Este importantísimo texto legal tiene por finalidad, como indica su Secc. 2 (a), dar cumplimiento a los intentos de los forjadores de la Constitución de los Estados Unidos y garantizar que el empleo en operaciones bélicas de las fuerzas armadas de los EE.UU., o bien en situaciones en que la inminencia de entrada en operaciones venga claramente indicada por las circunstancias, así como el empleo continuado de tales fuerzas en operaciones, o en tales situaciones, se haga mediante el sentir conjunto del Congreso y el Presidente.

Se hace patente que la resolución que se comenta es un esfuerzo de exégesis constitucional, dada las repetidas ocasiones en que se invoca el documento elaborado por la Convención de Filadelfia en 1787.

De todas formas, tanto el presidente Nixon, con su veto, como Ford, Carter y Reagan, no han reconocido la constitucionalidad de la War Powers Resolution, por considerarla atentatoria a las competencias presidenciales como comandante en jefe, en unos casos, o sus competencias

en política exterior, en otros. Sobre este punto se volverá a insistir, en forma más extensa, en líneas sucesivas.

La misma Secc. 2, apartado c), señala en qué casos el presidente tiene competencias constitucionales para poder emplear en operaciones bélicas a las fuerzas armadas USA, como su comandante en jefe, o colocarlas en situaciones en que el inminente comienzo de las hostilidades viene claramente indicado por las circunstancias. Y reconoce solamente tres:

- 1) previa declaración de guerra,
- 2) con autorización legal concreta, o
- 3) en una emergencia nacional originada por un ataque a los EE.UU., sus territorios, posesiones o sus fuerzas armadas.

La primera condición se encuentra ya en el Art. 1 de la Constitución, como competencia atribuida al Congreso, pero en el texto de la Resolución se ha querido reseñar que tal declaración no delega en el presidente competencias constitucionales, sino que se trata de una oportunidad para que ejerza sus competencias como comandante en jefe, en las que ya no pueden admitirse restricciones de ninguna especie.

La tercera encuentra apoyo en la idea de aceptación general de que el presidente puede, por sí, decidir repeler invasiones del territorio USA, y le autoriza a emplear los medios a su disposición si las fuerzas armadas norteamericanas se ven atacadas, pero no se especifica qué tipo de ataque ni tampoco limitando el caso a aquél en que se encuentren en territorio o posesiones de los Estados Unidos. No se distingue entre un mero incidente armado o un ataque de gran magnitud. Tampoco si, encontrándose en territorio extranjero, surge en éste una guerra civil o revolución violenta. Así pues, la nación se vería arrastrada a una guerra si el presidente ordenara un despliegue de las fuerzas norteamericanas, en cualquier lugar del mundo que, al crear un incidente, le diera la ocasión que buscaba para que sus fuerzas fueran atacadas y actuar a continuación. Lo mismo puede decirse de un ataque contra las fuerzas USA, desde un territorio santuario, que le daría ocasión para invadir una nación neutral, sin declaración de guerra. No cita la Secc. 2, c) el caso de agresiones contra ciudadanos norteamericanos. De igual manera no se hace mención de las obligaciones de los EE.UU. nacidas de alianzas militares.

Por lo demás, las nuevas situaciones de peligrosidad surgidas después de 1973, tal como el terrorismo, mal podían haberse contemplado en la Resolución. Por ello ha habido voces reclamando la necesidad de una nueva legislación que sustituya o amplíe la War Powers Resolution, para dar medios al presidente sobre el uso o preparativos de las fuerzas militares contra el terrorismo, sosteniéndose que no se puede hacer frente a problemas de hoy con instrumentos legislativos de 1973.

Al no dar la Resolución ninguna pista para saber qué se entiende por "emergencia nacional", lo que el presidente puede calificar como tal, puede no ser más que un incidente para el Congreso.

Finalmente, la segunda de las condiciones establecidas en la Secc. 2, c) se cumplirá, prácticamente, en los comienzos de toda crisis porque el pueblo norteamericano se alineará con su mandatario, dejándole la interpretación de los hechos. ---

Ya se ha dicho en otro lugar que los presidentes no se consideran ligados por las normas contenidas en la Secc. 2, c), de forma que cuando han informado al Congreso, a posteriori, de su decisión de emplear las fuerzas armadas, han ignorado dichos preceptos y lo justifican en virtud de su autoridad como comandante en jefe. El asesor legal del Departamento de Estado así lo justificó, siendo Ford el máximo mandatario, diciendo: "el presidente tiene competencia constitucional para emplear las fuerzas armadas para el rescate de ciudadanos

norteamericanos en el extranjero... proteger las embajadas y legaciones USA, hacer abortar insurrecciones civiles, aplicar los términos de un armisticio o alto el fuego que tengan por finalidad concluir unas operaciones militares en que intervengan los EE.UU., y llevar a efecto las previsiones de seguridad contenidas en los tratados".

4.3. Consultas previas del presidente con el Congreso

Sin embargo, para que el presidente pueda decidir la iniciación de operaciones bélicas, o disponer de las fuerzas armadas de manera que las circunstancias claramente hagan prever el inminente comienzo de las hostilidades, ha de cumplir el requisito que le impone la Secc. 3 de la Resolución, cuyo texto indica que "el presidente, en todo caso, y siendo posible, debe consultar con el Congreso" antes de iniciar una u otra acción, así como también "después de cada ocasión de las antes indicadas, debiendo consultar regularmente con el Congreso hasta que las fuerzas armadas de los EE.UU. cesen de intervenir en operaciones bélicas o hayan abandonado tal situación de inminente comienzo de las hostilidades".

Se interpreta con estos términos que el presidente debe consultar a los miembros del Congreso, para conocer sus opiniones y asesoramiento y, en ciertas circunstancias, buscar su aprobación a la esperada acción. Y que él mismo debe efectuar tal consulta, facilitando la información de que dispone.

Otro aspecto destacable es que la norma no exige que la consulta se haga "en todo caso" sino solamente "siendo posible", lo que se aprovecha por los presidentes para no encontrar fácilmente una oportunidad de que los miembros del Congreso participen en el proceso decisorio. Tampoco dice con quién, particularmente, ha de celebrarse la consulta. Si ha de ser con las cámaras reunidas, esto podría resultar lesivo a la seguridad de las operaciones proyectadas. Ni se indica si ha de ser con determinadas comisiones especiales o con los ciertos dirigentes de las Cámaras.

De todas formas, la referida consulta prevista en la Secc. 3 solamente tiene interés en casos de emergencia nacional, originada por un ataque sobre el territorio de los Estados Unidos o sus fuerzas armadas, pues en cada caso de declaración de guerra o autorización específica es obligado, forzosamente, que previamente haya de consultar al Congreso, al solicitar su aprobación.

Algunos congresistas han pretendido que se estableciera un cuerpo consultivo permanente al cual poder acudir en situaciones tales como las provocadas por la actitud libia, por señalar un ejemplo, del que formarían parte los presidentes de ambas cámaras, los jefes de la mayoría y minoría en ambas, así como miembros de las comisiones de asuntos exteriores y fuerzas armadas del Senado y Cámara de Representantes. Pero la Casa Blanca no está por aceptar tales limitaciones, al menos institucionalizadas.

4.4. Informes del Presidente al Congreso

Siguiendo con el texto de la Resolución, y a la vista de los propósitos del Congreso de seguir de cerca los movimientos del Presidente en el empleo de las fuerzas armadas, la Secc. 4 de aquella, apartado a), destaca que: "No existiendo declaración de guerra, siempre que las fuerzas armadas norteamericanas:

1) intervengan en hostilidades o desplieguen de forma que las circunstancias indiquen claramente que es inminente dicha intervención;

2) penetren en territorio, espacio aéreo o marítimo de una nación extranjera, con equipamiento de combate, excepto en los casos que la finalidad sea la del abastecimiento, relevo, reparaciones o instrucción de tales fuerzas;

3) en número que sustancialmente incrementen las fuerzas armadas norteamericanas equipadas para el combate que ya se encuentran en una nación extranjera, y

4) el presidente, dentro de un plazo de 48 horas, presentará un informe escrito a los presidentes del Senado y Cámara de Representantes, en el cual constará:

- las circunstancias que hicieron necesario el empleo de las fuerzas armadas USA;
- las competencias legislativas y constitucionales que apoyan tal empleo, y
- el alcance y duración estimada de las operaciones o empleo de las fuerzas armadas.”

Termina la Sección con un apartado c), donde se establece que siempre que las fuerzas armadas USA se encuentren en cualquiera de las situaciones previstas en el apartado a), de esta misma Sección, el presidente, mientras continúen las hostilidades, o la situación prevista, informará al Congreso, periódicamente, de éstas y, en ningún caso, en períodos inferiores a 180 días.

El informe, dentro de las 48 horas, presenta lagunas en cuanto a las situaciones en que se requiere, no mencionándose, por ejemplo, los casos de elevación de los niveles militares de alerta, de bloqueo naval en aguas internacionales, o de abastecimiento, financiación, instrucción o transporte de fuerzas de otra nación para intervenir en territorio extranjero. Es decir, que si en octubre de 1962, cuando Kennedy ordenó el bloqueo, eufemísticamente calificado de cuarentena de las costas cubanas, durante la crisis de los misiles, y lo mismo que cuando antes había decidido la operación de apoyo a la invasión de la bahía de los Cochinos, también en Cuba, de haber estado en vigor la War Powers Resolution, no hubiera tenido que presentar informe alguno al Congreso. Lo mismo podría decirse del empleo de patrullas USA, en 1941, para proteger los convoyes aliados.

4.5 Normas interpretativas

En la Sección 8 se dan algunas normas de interpretación, interesando, particularmente, la que afecta a los tratados. Se dice, en su apartado a), que “la autorización para iniciar operaciones militares empleando las fuerzas armadas de los Estados Unidos, o utilizadas en situaciones en que claramente se deduzca su iniciación, según las circunstancias, no se entenderá derivada de cualquier tratado vigente o por ratificar, a menos que dicho tratado sea aplicado mediante la correspondiente legislación que, específicamente, autorice la entrada en operaciones militares de las fuerzas armadas USA o en las referidas situaciones”, señalando que “tal autorización se hace en virtud del texto de esta resolución sobre competencias militares”. Esto plantea un problema respecto al Tratado del Atlántico Norte, cuyos miembros, según el Art. 5, deben considerar que una agresión armada contra uno o varios de ellos, en Europa o América del Norte, se estimaría como ataque contra todos ellos. En la posición norteamericana, un ataque contra cualquier ciudad de sus aliados en la OTAN, en Europa, puede interpretarlo el presidente como el supuesto de hecho que le autoriza a responder inmediatamente, y aunque se carece de precedentes para afirmar tal conducta, no habría forma de evitar, en el caso de los EE.UU, que su presidente puede considerarlo como causa de respuesta automática.

4.6. Aplicación práctica de la Resolución

Si la Resolución se aplicara literalmente, se la podría calificar de cambio revolucionario del sistema de reparto de competencias previsto por la constitución, sometiendo al presidente al mandato de un Congreso omnipotente, y es muy probable que los tribunales, si se les planteara el caso, la calificarían de inconstitucional. De lo que no cabe duda es de que no corresponde a la naturaleza de los problemas que hoy, los asuntos exteriores y la seguridad nacional, plantean al gobierno de la nación.

Han sido varios, bastantes, los casos en que los últimos presidentes han ignorado las cláusulas de la War Powers Resolution, y cuando algunos de sus preceptos han sido cumplidos han tenido buen cuidado en aclarar que su conducta se había apoyado, exclusivamente, en sus atribuciones como comandante en jefe. Así, cuando han presentado los informes que se requieren por la Resolución, evitaron reconocer que tales documentos se enviaban "cumpliendo lo que señala aquélla".

Y, aunque se ha señalado que la Secc. 3 establece que "en todo caso, siendo posible", debe haber consultas con el Congreso antes de la iniciación de operaciones bélicas o de disponer las fuerzas armadas en situaciones en que las circunstancias claramente indiquen un inminente comienzo de las hostilidades, la realidad es que todo lo más que se ha hecho, y sólo en ciertos casos, es poner al corriente a ciertos congresistas de las intenciones presidenciales. ¿Cuál ha sido la reacción del Congreso en tales ocasiones? Simplemente, si las operaciones se llevaron adelante con éxito, las cámaras no pusieron objeción alguna, si salieron mal se levantaron voces de protesta por no haberse dado cumplimiento a la Resolución, como en el caso del fallido intento de rescatar a los rehenes en Irán. (NOTA: en el informe presentado por Carter al Congreso se decía: "Esta operación fue ordenada y dirigida de conformidad con los poderes concedidos al presidente por la Constitución como jefe del ejecutivo y comandante en jefe de las fuerzas armadas de los Estados Unidos, expresamente reconocidas en la Secc. 8 (d) (1), de la War Powers Resolution. Al realizar esta operación, los Estados Unidos estaban completamente dentro de sus derechos, de acuerdo con el Art. 51 de la Carta de las Naciones Unidas, para proteger y rescatar a sus ciudadanos allí donde el gobierno del país, en cuyo territorio se encuentren, sea incapaz o no se muestre dispuesto a protegerlos.")

Los casos más salientes de incumplimiento han sido:

- Durante las hostilidades en Chipre, julio 1974, el presidente Nixon, al ordenar la evacuación, no envió informe alguno.
- Después de utilizar unidades de la Marina, helicópteros y marines, para transportar refugiados de Vietnam del Sur (1975), remitió el correspondiente informe, siempre invocando sus competencias como comandante en jefe.
- Después de la evacuación de norteamericanos de Camboya, utilizando unidades de Aviación, helicópteros de la Marina y marines (abril 1975), el presidente Ford envió otro informe semejante.
- Elementos de las fuerzas armadas evacuaron de Vietnam del Sur a ciudadanos norteamericanos y súbditos de otras naciones, remitiéndose, en abril de 1975, nuevo informe por el presidente Ford, de iguales características.
- El buque mercante USA "Mayaguez" fue capturado por comunistas camboyanos durante el trayecto Hong-Kong a Sattahip, en Thailandia, y dos días después recuperado junto con sus tripulantes, una vez que Ford ordenara ataques aéreos contra Camboya y utilizara a los marines, pasando varias semanas antes de que el Congreso conociera la forma en que realmente

se habían desarrollado los acontecimientos. El informe lo envió el presidente el mismo mes de mayo de 1975, en la forma acostumbrada. De hecho, para rescatar al barco y a sus tripulantes, en total 39 hombres, murieron 41 marines en el asalto a la isla de Koh Tang, donde aquél se encontraba.

— En junio de 1976 un barco de la Marina evacuó a 263 europeos y norteamericanos del Líbano, en plena guerra civil. En esta ocasión el presidente ni siquiera informó al Congreso del empleo de tales fuerzas navales.

— En agosto de 1976 los nortecoreanos dieron muerte a dos soldados norteamericanos, en la zona desmilitarizada. Ford decidió a continuación enviar nuevas fuerzas a Corea del Sur, donde ya se encontraban 41.000 hombres y, cuando el Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes, por qué causa había incumplido lo previsto por la War Powers Resolution, respondió que la Secc. 4 (a) (3) preveía el "incremento sustancial" de tropas, lo que no era el caso, teniendo en cuenta que sólo se habían enviado pequeños contingentes de tropas.

— Tampoco informó el presidente, en este caso Carter, cuando envió un avión militar de transporte para cooperar en el rescate de belgas y franceses, durante la guerra civil en Zaire, durante mayo y junio de 1978.

— En abril de 1980 el presidente Carter remitió su único informe, preceptuado por la War Powers Resolution, tras haber enviado helicópteros y aviones de la USAF, dos días antes, para intentar rescatar a los rehenes en Irán. Es curiosa la forma en que lo iniciaba, diciendo: "Siendo mi deseo que esté informado el Congreso del asunto epigrafiado, y de acuerdo con las previsiones establecidas en la War Powers Resolution, de 1973, remito el presente informe". De otro lado, sólo se había hecho una velada consulta al senador jefe de la mayoría, un día antes de que tuviera lugar la operación.

— El presidente Reagan, en marzo de 1981, envió a cierto número de asesores militares a El Salvador, aumentando el número de los 19 que ya habían sido destinados allí por Carter, pero lo que no envió fue el informe que debía al Congreso, y cuando en la Cámara de Representantes se pretendió exigirlo, contestó Reagan diciendo que esto era innecesario porque no se trataba de personal que fuera a entrar en combate ni estaba equipado para combatir, por tanto no eran de aplicación los apartados 4 (a) (1), 4 (a) (2) ni el 4 (a) (3) de la Secc. 4. de la Resolución.

— El mismo año 1981, en el mes de agosto, Reagan ordenó el vuelo de cazas de reacción sobre el golfo de Sidra, en aguas internacionales, aunque calificadas como libias por el gobierno del coronel Gadafi, que había trazado la llamada "línea de la muerte" a unos 200 kms. de sus costas. Dos aviones libios Su-220 hicieron fuego sobre aviones F-14 de la USNAVY que devolvieron el ataque, abatiendo a los dos aviones agresores libios. En esta ocasión el presidente Reagan no informó del vuelo de los aviones USA sobre el golfo de Sidra.

— Sí que hubo informe presidencial, en marzo de 1982, con motivo del envío de personal militar norteamericano al Sinaí, para velar por el cumplimiento del tratado de paz entre Egipto e Israel, manifestando Reagan que lo hacía en virtud de la Secc. 4 (a) (2), que se refería a la introducción en operaciones de fuerzas armadas equipadas para el combate, y en su calidad de comandante en jefe.

— Poco después, en agosto del mismo año, envió el presidente un informe similar respecto al envío de 800 marines que ayudarían a la retirada en el Líbano de fuerzas armadas palestinas.

— También remitió informe, en septiembre de 1982, con ocasión del envío de 1.200 marines al Líbano, como parte de fuerzas multinacionales que tenían por misión ayudar al gobierno

libanés a restaurar el orden en su territorio. Pero el informe no hacía alusión a las obligaciones impuestas por la War Powers Resolution.

— Por cuarta vez informó Reagan cuando puso a disposición del gobierno del Chad varios cazas F-15 y aviones AWACS para usarlos contra súbditos rebeldes y fuerzas invasoras procedentes del exterior. El presidente hizo referencia a la Sección 4, pero sin entrar más en detalle.

— Y cuando en octubre de 1983 se ordenó la invasión de la isla de Granada por 5.000 marines, rangers y paracaidistas, con el resultado de 11 soldados norteamericanos muertos y 35 heridos, justificándola con la protección de las vidas de un millar de súbditos en Norteamérica, también Reagan dispuso se remitiera un informe al Congreso, en los términos usuales.

Un destacado miembro de la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado hizo notar que "algunos dirigentes del Congreso fueron convocados al Despacho Oval del presidente, simplemente para decirles que las tropas estaban en camino. A Margaret Thatcher se le informó de la invasión antes que al speaker de la Cámara de Representantes y al dirigente de la mayoría del Senado".

4.7. Libia, marzo 1986

A finales de marzo de 1986, tres buques y varios aviones USA se acercaron hasta unos 65 km. de la costa libia, respondiendo el gobierno de este país lanzando seis misiles tierra-aire de largo alcance, ninguno de los cuales alcanzó su objetivo. Los aviones norteamericanos lanzaron varios misiles tipo Harpoon, que destruyeron dos patrulleras libias y otros misiles Harm contra las instalaciones libias de misiles dirigidos por radar, existentes en Surt, dejándolas inutilizadas. A estos daños materiales hubo que sumar 38 marineros libios muertos, aunque las autoridades libias hablaron de 56 víctimas.

La Secc. 3 de la War Powers Resolution prevé, en su Sección 3, la consulta con el Congreso antes de iniciar operaciones militares o cuando las circunstancias indiquen claramente la inminencia de tales operaciones, y no hay noticias de que se realizara antes del despliegue de efectivos USA en el golfo de Sidra, a pesar de las peligrosas pretensiones libias, y solamente se sabe que el asesor de Seguridad Nacional, Poindexter, reunió a los presidentes de ambas cámaras y dirigentes en ellas de la minoría, en la Casa Blanca, para informar a posteriori de los ataques realizados.

El Departamento de Estado, en una sesión investigadora, en abril siguiente, dijo que "se tenía pleno derecho a esperar que ni Libia ni ningún otro país adoptara una actitud hostil contra las fuerzas norteamericanas, cuando se encontrasen, legalmente, en zonas de alta mar. La amenaza de una posible respuesta hostil no es suficiente para realizar las consultas requeridas en la Secc. 3 de la War Powers Resolution, que hace referencia, solamente, a auténticas operaciones bélicas o situaciones en que las circunstancias claramente indiquen un inminente comienzo de las operaciones". Claro que estos argumentos quedaban refutados por la certeza, casi absoluta, de que los ejercicios navales norteamericanos se habían proyectado buscando una reacción belicosa libia que permitiera una respuesta de los Estados Unidos, sobre todo después de los ataques terroristas en los aeropuertos de Roma y Viena (1985), en los que la responsabilidad libia se daba por descontada.

Lo dicho se refiere a las consultas, pero es que el presidente Reagan tampoco observó el precepto de la Secc. 4 (a), sobre informes posteriores, dentro de las 48 horas; el primero, especificando las circunstancias que obligaron al despliegue de las fuerzas militares. Todo

lo más que hizo fue enviar unas cartas a los presidentes del Senado y de la Cámara de Representantes, pero, nuevamente, para dejar bien claro que no se sentía ligado por la norma de 1973, no conteniendo las cartas ninguna referencia a la War Powers Resolution, indicando meramente que las remitía "de acuerdo con mi voluntad de que el Congreso esté informado de este asunto". Pero es que, además, al no hacer ninguna referencia a aquella norma, las cartas presidenciales no suponían el comienzo del período límite de 60 días de operaciones que nace, automáticamente, al presentarse el informe, según señala la Secc. 4 (a7) (1).

Para aclarar más las cosas, razonaban las cartas que "cuando unos ejercicios, pacíficos y legales, degeneran en una acción hostil a la cual deben responder las fuerzas norteamericanas de manera inmediata, en legítima defensa, semejante intervención no debe estimarse, normalmente, como empleo de las fuerzas armadas USA en una situación de hostilidades, o inminencia de ellas, a efectos del preceptivo informe que requiere la Secc. 4 de la Resolución". Como se deduce, el argumento esgrimido descansa en la legítima defensa, cosa muy de dudar con la presencia, en marzo de 1986, en el golfo de Sidra. Sin embargo, casi unánimemente, el Congreso aceptó este más que aparente desvío del presidente Reagan de sus obligaciones constitucionales y legales. Por ejemplo, el jefe de la minoría en la Cámara de Representantes declaró que "por su parte consideraba que Libia cometió una provocación que justificaba nuestra respuesta", mientras el presidente del mismo órgano legislativo manifestó que "la Administración había llevado este asunto adecuadamente, y que sus actos en defensa de las fuerzas armadas norteamericanas, en aguas internacionales, estaban justificados".

De otro lado, en una encuesta nacional realizada por Gallup, aunque el 43% de los encuestados estimara que las maniobras navales en el golfo de Sidra eran un intento indudable de provocar el ataque libio, un 75% estimó justificados los ataques norteamericanos contra Libia. Lo que confirma que en situaciones conflictivas de escasas proporciones, sí dan resultados rápidos y contundentes, así como favorables, las competencias del Congreso para limitar las del presidente, utilizando la War Powers Resolution, son prácticamente nulas o muy escasas.

4.8. Libia, abril 1986

Es de sobra conocido que la bomba que en una discoteca berlinesa se cobró la vida de un soldado norteamericano, el 5 de abril de 1986, hiriendo además a unas 200 personas, implicaba a Libia, por lo que el 14 del mismo mes, 13 cazabombarderos F-111, procedentes de bases británicas, junto con 12 A-6, que despegaron de portaaviones en el Mediterráneo, atacaron las ciudades de Trípoli y Bengazi, con los resultados igualmente conocidos.

Contrastando con la reacción a la operación sobre el golfo de Sidra, este ataque aéreo originó una gran controversia respecto a la consulta que requiere la War Powers Resolution, incluso desde varios días antes de tener lugar la incursión. El 11 de abril, el presidente de la Comisión de relaciones exteriores del Senado, poco después que el Pentágono hubiera hecho público que la Sexta Flota se reforzaría con otro portaaviones, y al conocerse, según informes publicados por los mismos funcionarios de la Administración, que se estaban considerando acciones de represalia contra Libia, envió una comunicación al secretario de Estado apremiándole para que, según la ley, consultara lo antes posible con la Comisión. Lo mismo se hizo al presidente Reagan por un grupo de miembros de la cámara.

El resultado fue que después que Reagan hubiera dado su aprobación a la incursión aérea, y cuatro horas después que los F-111 despegaran de la base británica de Lakenheath, se llamó a consulta, con el presidente de la nación y miembros del Consejo de Seguridad, a un grupo de congresistas, a los que se dio cuenta de la operación en curso y se les pidió

su apoyo, explicándoles las causas de aquélla, e incluso se les dijo que la reunión tenía el carácter de "consulta" por lo que el ataque se podía cancelar si se consideraba conveniente.

Personas que critican la vigencia de la Resolución que se comenta han dicho que, en esta ocasión, se tenían pruebas que confirman que no se puede facilitar información secreta al Congreso sin el peligro de que, inevitablemente, hubiera fugas. Efectivamente, la cadena ABC de TV, en su emisión de noticias de las 6 h. 30 m., es decir, una media hora antes del comienzo de la incursión, dio detalles que no podían tener más procedencia que los congresistas que estaban al corriente de la operación. Por otra parte, el 12 de abril, un funcionario de la Administración se negó a desmentir una información de Reuter, procedente de Londres, según la cual Margaret Thatcher había dado su consentimiento al empleo de los aviones norteamericanos con base en Gran Bretaña ("N. Y. Times", de 13-IV-86). Y el 13 del mismo mes, altos funcionarios de la Casa Blanca revelaron al "New York Times" que el presidente tomaría, en corto espacio de tiempo, una decisión sobre la conveniencia de un ataque militar contra Libia ("N. Y. Times", de 14-IV-86).

También el informe que prescribe la Secc. 4 (a) de la repetida Resolución creó problemas no desconocidos en la vida de este cuerpo legal. El 16 de abril, dentro del plazo de las 48 horas, el presidente envió al Congreso un informe en el que calificaba los ataques aéreos de "medidas de legítima defensa", que se habían tomado en función de su responsabilidad constitucional, incluido su carácter de comandante en jefe de las fuerzas armadas USA, pero, como habían hecho presidentes anteriores, Reagan no concedía valor de norma vigente y vinculante a la Resolución, ni quería sentar precedentes. Por eso decía que presentaba el informe con las salvedades indicadas, y que no actuaba en función de lo que prescribía dicha norma. Sin embargo, solamente 3 de los 533 miembros del Congreso criticaron la conducta presidencial. De nuevo la rapidez y el aparente éxito de la operación fueron causa de la escasa voluntad de las cámaras por defender sus prerrogativas constitucionales y legales, conocedoras de la popularidad de las medidas para vengar la muerte de norteamericanos víctimas del terrorismo, como lo demuestra que en una encuesta realizada conjuntamente por la CBS y el "N. Y. Times", el 15 de abril, el 77% de los encuestados mostró su conformidad con las decisiones del presidente.

5. NOTAS FINALES

A la vista de la vida legal de la War Powers Resolution hay quienes desean su derogación, porque consideran que no se pueden atar las manos al presidente en la gestión de la política exterior. Lo cierto es que es el único instrumento legal de que se dispone para garantizar un mínimo de participación del legislativo en las decisiones para la entrada en combate de las fuerzas armadas norteamericanas. A pesar de los muchos resortes legales con que cuenta el Congreso, se ha visto que existe poca predisposición para utilizarlos frente al presidente, aunque entre esos resortes está el poder financiero, sin cuyas decisiones no podría el presidente disponer de las fuerzas armadas, y de hecho, ya en 1977, hubo un proyecto de corte automático de medios financieros en los casos no autorizados del empleo de competencias militares por parte del presidente.

Parece deducirse de la experiencia acumulada que la gran dificultad que presenta la War Powers Resolution reside en el intento de definir con excesiva precisión la facultad presidencial para conducirse unilateralmente, que puede resultar demasiado amplia o excesivamente limitada.

Se está ante una caja de Pandora que refleja el intento del Congreso de participar más activamente en las decisiones del ejecutivo para iniciar operaciones bélicas con las fuerzas

armadas USA (siempre con la sombra del Vietnam como trasfondo), rompiendo la atrofia de las cámaras en cuanto a los comienzos de las hostilidades se refiere.

El senador Javits, republicano, por N. Y., miembro del Senado desde 1957 hasta 1981, ha dicho que la norma que nos ocupa "sigue siendo uno de los soportes más sólidos de nuestra determinación, de que el pueblo norteamericano decida su propio destino... Es la primera legislación de nuestra historia que ofrece una estructura legal sobre la cual el Congreso y el presidente pueden funcionar, dando sentido a las competencias constitucionales sobre la guerra".

De otro lado, los sucesivos presidentes, desde Nixon, y sus asesores legales, se han limitado a ignorar la Resolución, considerándola inconstitucional y limitativa de sus prerrogativas como gestores de la política internacional de los Estados Unidos, que la Constitución les atribuye.

CESEDEN

**LA DEFENSA AEREA
RESPONSABILIDADES DE CADA EJERCITO**

D. MANUEL HERRERO BATALLA

Teniente Coronel de Artillería DEM.

I N D I C E

0. INTRODUCCION

1. LA DEFENSA AEREA

1.1. Definiciones

1.2. Clasificación

1.3. Armas de la Defensa Aérea-División de la Defensa Aérea

2. LA DEFENSA AEREA DE ESPAÑA EN LA ACTUALIDAD

2.1. Legislación

2.1.1. Consideraciones

2.2. Responsabilidades del Ejército del Aire

2.2.1. Medios actualmente disponibles

2.3. Responsabilidades del Ejército de Tierra

2.3.1. Medios actualmente disponibles

2.4. Responsabilidades de la Armada

2.4.1. Fuera de los límites del Sistema de Defensa Aérea

2.4.2. Dentro de los límites del Sistema de Defensa Aérea

2.4.3. Medios actualmente disponibles

3. CRITERIOS ENTRE LOS CUADROS DE MANDO DE LAS FAS

3.1. En el Ejército del Aire

3.2. En el Ejército de Tierra (Arma de Artillería)

3.3. En la Armada

4. CRITERIOS DE LA PONENCIA

4.1. Generales

4.2. De integración

4.3. En relación con el Estado Mayor de la Defensa

5. FUTURO DE LA DEFENSA AEREA EN ESPAÑA

6. CONCLUSIONES

LA DEFENSA AEREA RESPONSABILIDADES DE CADA EJERCITO

MANUEL HERRERO BATALLA

Teniente Coronel de Artillería DEM

0. INTRODUCCION

La Defensa de una nación determinada, su Defensa Nacional, es algo muy importante para todo individuo perteneciente a esa nación, y si ese individuo es militar, la importancia alcanza tales límites, que se convierte en la única razón de su existencia..., y la de su no existencia, ya que está comprometido por su profesión a entregar la vida, en caso necesario, en aras de su consecución.

En los tiempos que nos ha tocado vivir, la Defensa Aérea alcanza, dentro del marco de la Defensa Nacional, cotas insospechadas en otras épocas, hasta incluso puede llegar a ser ella sola decisoria: un alto grado de eficacia disuasoria de una Defensa Aérea puede "convencer" a un potencial enemigo de la inutilidad o del inaceptable riesgo que conllevaría el realizar un ataque.

En cualquier caso, siempre que se produce un acto de fuerza entre naciones, la ofensiva aérea para anular la capacidad análoga del enemigo, precederá a cualquier otro ataque y esa batalla, además de ser siempre la primera, puede llegar a ser también la última.

Por todo ello, los países en general dedican esfuerzos importantes a su Defensa Aérea constituyendo los presupuestos de la misma, fracciones de consideración dentro de los generales para la Defensa Nacional.

España, por el papel que le corresponde en el mundo, ha de disponer de una Defensa Aérea eficaz, acorde con sus propias responsabilidades y con las contraídas con sus aliados, para prevenir las posibles amenazas aéreas de uno y otro tipo.

Vamos a analizar en este trabajo, en primer lugar, aquellos aspectos de la Defensa Aérea en general que incidan de alguna manera en la problemática nacional española. Pasaremos a continuación a exponer la situación actual de la Defensa Aérea en España, su organización, relaciones y dependencias entre Mandos y Ejércitos, responsabilidades de cada uno de ellos —como reza el título de la monografía—, etc. No van a tratarse (en lo que se pueda) aspectos técnicos que impliquen la necesidad de elevar propuestas de modificación o adquisición de equipos y material, o cambios en los despliegues o utilización de los mismos, pero sí, en cambio, se intentará entrar a fondo en la problemática que existe, fundamentalmente, entre