

LOS PODERES DE GUERRA DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS

por Jorge XIFRA HERAS

Profesor de la Universidad de Barcelona

I

AMPLITUD DE LOS PODERES DEL PRESIDENTE NORTEAMERICANO

Pocos fenómenos son tan visibles en el campo del Derecho constitucional contemporáneo como la concentración de poderes que, sobre todo, a lo largo de los últimos veinticinco años se han acumulado en las manos del Presidente de los Estados Unidos. Es cierto que las normas constitucionales que regulan las funciones del primer magistrado norteamericano no han sufrido alteración desde que se promulgó la Constitución, en el año 1787 (1); pero, sin salirse del marco formal de aquellos preceptos, la institución de la Presidencia ha evolucionado de tal forma que, con relación al *oficio* de Washington o de Adams, las tareas que han recaído sobre un Roosevelt o un Eisenhower excluyen todo intento de comparación. Ello se explica teniendo en cuenta la elasticidad o flexibilidad material del texto norteamericano, compatible con su rigidez formal (2). Sería realmente milagroso —afirma atinadamente FRAGA a este respecto— que la misma Constitución pudiera regir en verdad sobre la sencilla y homogénea sociedad agrícola para la que fué diseñada, con menos de tres millones de habitantes y sobre "el gigantesco continente supercapitalista, imperialista, con gentes de todas las razas y procedencias y un plan decidido de

(1) Aparte las enmiendas XII, XX y XXII, que afectan fundamentalmente a la elección, y no a las funciones del Presidente.

(2) Cfr. mi *Curso de Derecho constitucional*, 1958, tomo XI.

colectivización progresiva" (3). Si la sociedad norteamericana sigue calificándose de liberal, ello obedece, más que a una realidad, al culto que se rinde a una idea tradicional, difícilmente compatible con la estructura política de un país que deposita tal cantidad de poder en una persona, que, según opinión generalizada, la convierte en el hombre con más poder, autoridad y prestigio del mundo (4). No se puede, pues, desconocer que la *normatividad* constitucional refleja sólo parcialmente una compleja situación real en la que convergen numerosas instituciones y fuerzas políticas que operan dentro y al margen de los cauces constitucionales clásicos y cuya conservación y ejecución exigen, por otra parte, una fuerte dirección ejecutiva.

Ya entre los *padres de la Constitución* prevaleció la concepción federalista que, reflejando una fuerte influencia de LOCKE, MONTESQUIER y BLACKSTONE, concebía el poder ejecutivo como una institución autónoma, en contraposición a la tesis de los primeros demócratas, que defendían la supremacía absoluta del legislativo. Este fué el primero de una interminable serie de triunfos que a lo largo de la Historia iría cosechando la Presidencia de los Estados Unidos, convertida hoy en el centro de gravedad del sistema constitucional norteamericano (5).

El fabuloso poder del Presidente de los Estados Unidos se ha reflejado en diversas direcciones, pudiendo sistematizarse con referencia a las siguientes funciones constitucionales que enumera ROSSITER (6):

a) En primer lugar, el Presidente de los Estados Unidos es el titular de la Jefatura del Estado, correspondiéndole, en consecuencia, representar y encarnar al pueblo norteamericano, con toda su dignidad y majestad (TAFT). Esta función se halla profundamente arraigada en la opinión pública, de la que el Presidente es reflejo y guía al mismo tiempo (7).

b) Por disposición de la Constitución (art. II, sec. 1), el Pre-

(3) *La Reforma del Congreso de los Estados Unidos*, 1951, pág. 81.

(4) Refleja SEWARD esta idea en la siguiente expresión: "Elegimos un Rey por cuatro años y le damos un poder absoluto dentro de ciertos límites, el cual, después de todo, es a él a quien corresponde interpretar."

(5) Concluye CORWIN en su obra sobre la Presidencia que la historia de ésta es "una historia de engrandecimiento".

(6) *The American Presidency*, 1956.

(7) "La fórmula constitucional que define el *leadership* presidencial, lejos de prescindir de la opinión, la supone extremadamente actuante. Pero al mismo tiempo presupone que el Presidente debe orientar, más que expresar, los votos de los gobernados. Cuando este acuerdo queda sellado, el Presidente puede añadir a sus prerrogativas constitucionales aquellas que adquiere de la confianza del pueblo. Y es por ellas que obtendrá del Congreso los medios exigidos por su política. Todas las relaciones entre la Casa Blanca y el Capitol, cuyas fluctuaciones determinan la política americana, son, en definitiva, tributarias del arbitraje de la opinión pública" (BURDEAU: *Traité de Science Politique*, VII, pág. 250).

sidente es, además, titular del Poder ejecutivo. Como Jefe del Estado, el Presidente reina; como Jefe del Ejecutivo, gobierna: "simboliza al pueblo, pero ejerce también su gobierno". Los poderes que corresponden al Presidente como titular de esta función son de la más diversa índole, según tendremos ocasión de ver más adelante, y su ejercicio exige la existencia de una complicada organización administrativa a cuyo frente se encuentra el Gabinete (8), cuya dirección incumbe al Presidente, debidamente asesorado por organismos técnicos. El crecimiento del poder de la Presidencia ha determinado un incesante aumento de la burocracia técnica, sobre todo a partir del mandato de F. D. Roosevelt, quien, con la ininterrumpida creación de organismos y agencias administrativas, que fueron designadas por sus iniciales, justificó la irónica expresión "Alphabet soup" —sopa de letras— para expresar gráficamente este fenómeno (9). Actualmente la suma de funcionarios civiles dependientes del Poder ejecutivo alcanza casi la cifra de dos millones y medio.

c) El Presidente es también el árbitro de la política exterior —"Chief Diplomat"—. Los Estados Unidos han abanderado su tradicional *aislacionismo*, que hizo famosa la doctrina atribuida al Presidente Monroe, y se han convertido en la potencia que está a la cabeza de medio mundo. Según la Constitución, el Presidente comparte con el Congreso las funciones diplomáticas (art. II, sección 2), pero lo cierto es que la dirección efectiva de ellas recae sobre el Presidente, el cual, según expresión de Truman, es el artífice de la política exterior (10).

d) El Presidente es el Comandante Supremo de los Ejércitos de Tierra y Mar, facultad que, en tiempo de paz, le procura la jefatura de todas las fuerzas armadas (11), así como la dirección de las actividades relacionadas con las mismas —vid., por ejemplo, la *Ley de Energía Atómica*, de 1946—, pero que, en tiempo

(8) Cfr. BROWN: "The Tenure of Cabinet Officers" (*Amer. Pol. Science Rev.*, 1948); LEARNED: *The President's Cabinet*, 1912; LÉVY: "Le Cabinet du Président des Etats-Unis" (*Rev. franç. Science Pol.*, 1954).

(9) Cfr., a este respecto: APPLEBY: *Morality and Administration in Democratic Government*, 1952; BECK: *Our wonderland of Bureaucracy, A Study of the growth of Bureaucracy in the Federal Government and its destructive effect upon the Constitution*, 1933; CHARLESWORTH: *Governmental Administration*, 1951; GRAVES: *Public Administration in a Democratic Society*, 1951; HYNEMAN: *Bureaucracy in a Democracy*, 1950.

(10) Vid. BOMCHARD: "Treaties and Executive Agreements" (*Amer. Pol. Sc. Rev.*, 1948); HOFFMANN: "Accords Internationaux et séparation des pouvoirs" (*Rev. Droit Public*, 1953); McCURE: *International Executive Agreement*, 1941; WRIGHT: *Formation des attitudes américaines en matière de politique étrangère*, 1949, y "The United States and International Agreements" (*Amer. J. of Internat. Law*, 1944).

(11) CONNERY: "Unification of the Armed Forces" (*Amer. Pol. Science Rev.*, 1949); FRYE: "The National Military Establishment" (*idem. id.*).

de guerra, determina una concentración de poderes en manos del Presidente que bien puede calificarse de dictatorial.

En Minando en su propia esencia el principio de la separación de poderes, que orienta formalmente el sistema presidencialista norteamericano, el Presidente de los Estados Unidos se ha convertido en un verdadero órgano legislativo, no sólo a través de los poderes delegados que recibe del Congreso, ni de sus facultades constitucionales relativas a los derechos de enviar recomendaciones al Congreso y de ejercer el veto, sino, sobre todo, porque constituye un guía efectivo de las Cámaras (con sus órganos asesores, la Presidencia constituye una especie de tercera Cámara), que en ciertas ocasiones ha invadido audazmente el sector de competencias reservado por la Constitución a la rama legislativa, evitando así el lento procedimiento de discusión y debate. No resulta desorbitada a este respecto la opinión de McBAIN cuando escribe que "la función primordial del Presidente no es la ejecutiva, sino la legislativa".

No vaya a creerse, sin embargo, que las funciones del Presidente se agoten en una enumeración como la que precede. El propio ROSSIGNOL añade a las funciones presidenciales que acabamos de enumerar, las propias del *leader* del partido victorioso, del representante de los sentimientos de la Nación (voz del pueblo), del protector de la paz y el orden y del defensor de la prosperidad. El poder del Presidente no debe considerarse como una suma aritmética de funciones y competencias, sino como un todo unitario que está en función de su titular, de las circunstancias del momento y de los límites que lo traban. Las competencias constitucionales y legales no son sino una manifestación parcial de la institución que simboliza al pueblo americano y que dispone de todos los resortes necesarios para la realización de cuantos fines políticos estime adecuados.

En síntesis, para la debida comprensión del *oficio* presidencial norteamericano es necesario tener en cuenta las siguientes consideraciones:

1) La Presidencia de los Estados Unidos es mucho más que un cargo administrativo. Se trata —como dijo F. D. Roosevelt— de un caudillaje moral (*moral leadership*). Ciertamente que el soporte de la Presidencia se esquematiza en una fabulosa maquinaria administrativa que absorbe la actividad de más de 1.200 hombres, pero no lo es menos que, frente al pueblo, su gestión aparece como la obra de un solo hombre, responsable de las últimas decisiones (12), que se convierte en el centro donde confluyen las mira-

(12) Muy gráficamente, el Presidente Truman simbolizaba la esencia de la Presidencia en la expresión: "The buck stops here".

das y las súplicas del pueblo cuando se trata de hacer frente a problemas o crisis generales (13).

2) "El Presidente de los Estados Unidos es una figura cuya plenitud escapa al esquema racionalista de la Constitución. Es mucho más que el centro de un haz de poderes o que un mecanismo de la máquina constitucional, y, en consecuencia, su función jurídico-política rebasa ampliamente la titularidad y el ejercicio de unas competencias políticas" (14). El prestigio y el poder del Presidente es muy superior al conjunto de sus atribuciones consideradas separadamente, pues cada una de ellas constituye, con las restantes un todo inescindible. Sólo a efectos didácticos o sistemáticos es posible desdoblarse la función unitaria del Presidente, a fin de ganar en claridad lo que se pierde en rigor científico. Todo intento de perfilar las distintas atribuciones presidenciales implica la desnaturalización de las mismas (15).

3) La misión política del Presidente de los Estados Unidos supone la existencia de una fuerte autoridad unida a la persona concreta en quien confía el pueblo americano para la superación de los momentos graves o difíciles. Mientras no se planteó una situación política extraordinaria, el esquema constitucional tradicional, basado en la preponderancia del Congreso, funcionó por su propia inercia. Pero en cuanto surge la necesidad de adoptar decisiones rápidas, nace la fuerte autoridad del Presidente, que, si es desconocida por el Legislativo, apela entonces al apoyo más alto de la opinión pública. "El Congreso no ha perdido ninguna de sus prerrogativas constitucionales; al contrario, el crecimiento de las tareas estatales ha aumentado su campo de acción. A él corresponde siempre hacer la ley, declarar la guerra, detener el poder decisorio de la Bolsa, regular el comercio, fijar la organización del Ejecutivo y las atribuciones de los funcionarios, establecer la estructura de los órganos jurisdiccionales. Pero todos estos poderes, no obstante su importancia intrínseca, no constituyen una autoridad. El Congreso los ejerce en orden disperso. Para establecer una autoridad política, las competencias no son suficientes:

(13) "Con ocasión de las grandes crisis nacionales... afirmaba Teodoro Roosevelt... surge la apelación a una acción inmediata y vigorosa del ejecutivo, y en tales casos el deber del Presidente es actuar basando en la teoría de que es comisionado ("steward") del pueblo, y que la actitud que le corresponde tomar es la de considerarse obligado a hacer todo lo que demanden las necesidades del pueblo, a menos que la Constitución o las leyes se lo prohiban explícitamente" (*Autobiography*).

(14) GARCÍA PELAYO: *Derecho constitucional comparado*, 3.^a ed., 1953, página 392.

(15) "Es el Jefe del Estado porque es la voz del pueblo; el Jefe de las funciones diplomáticas porque manda personalmente las fuerzas militares; el legislador más eficaz porque el sistema político le hace Jefe del Partido; el más hábil administrador de la prosperidad porque es el Jefe del Ejecutivo" (ROSSITER: *Op. cit.*).

es necesario además una unidad en la concepción y una permanencia en los puntos de vista que permitan una utilización positiva de los poderes. Es precisamente esta cohesión la que no se encuentra en el Congreso" (16).

4) En consecuencia, el prestigio y poder de la Presidencia implican la aceptación de la idea de que el gobierno debe ser activo y reformista más que un simple protector del orden establecido. El Presidente actúa, ante todo, como *leader* o conductor del pueblo norteamericano "hacia las empresas por él descubiertas o hacia la realización de las tareas que plantea la historia o la situación" (17). Esta naturaleza activa del oficio presidencial justifica incluso hechos extraconstitucionales en situaciones de emergencia (18).

5) El poder del Presidente no tiene, a pesar de lo dicho, un carácter ilimitado, ya que, a diferencia de lo que ocurre en los regímenes totalitarios, su fuerza se utiliza precisamente para defender las instituciones democráticas. "Con poderes muy superiores a los del Rey o del Primer Ministro —afirma Brown—, se encuentra, en cambio, mucho más trabado que ellos". Su poder no puede medirse de una manera precisa: fluctúa según la personalidad del Presidente o las circunstancias del momento; pero, por otra parte, debe contar con numerosas barreras que se oponen a su acción: el Congreso, los Tribunales, el consentimiento popular, el sentido de autolimitación, su propia capacidad o incapacidad, el tiempo, las circunstancias, las contingencias y las necesidades de la paz y de la guerra (19). El párrafo que transcribimos de Resserre nos da una idea clara de los límites que determinan la acción del Presidente: "No se trata de un Gulliver inmovilizado por cien mil hilos, ni tampoco de un Prometeo encadenado en la roca: es, por el contrario, una especie de león regio que puede circular libremente y hacer amplias concesiones mientras no se salga de sus extensas competencias. Nuestro sistema pluralista de límites está ideado para retenerlo en sus dominios, no para inmovilizarlo dentro de un sector a él reservado. Si usa debidamente de su poder, los frenos que encontrará serán casi imperceptibles. Así puede definirse un Presidente fuerte y afortunado: como aquel que conoce exactamente hasta dónde puede llegar en la dirección ha-

(16) BURDEAU: Op. cit., pág. 270.

(17) GARCÍA PRLAYO: Op. cit., íd.

(18) Así, por ejemplo, permanece investido de poderes (constitucional o extraconstitucionalmente) en el caso de un ataque atómico para declarar la ley marcial en todo el país (recuérdese, a este respecto, el ataque simulado con una bomba de hidrógeno llevado a cabo por Eisenhower en junio de 1953).

(19) La enumeración es de BEARD.

cia la que desea ir. Si ignora los límites de su poder, no puede hacer uso de la fuerza; si no vislumbra lo posible, se agotará inútilmente buscando lo imposible" (20).

II

LOS PODERES DE GUERRA Y LA "EMERGENCIA"

Los *padres* de la Constitución americana, que se vieron obligados a enfrentarse con momentos críticos, tuvieron buen cuidado de reflejar en el texto una serie de disposiciones relativas a las fuerzas armadas y a las actividades bélicas (21). A este respecto se enumeran varias funciones específicas que se atribuyen al Congreso, tales como los derechos de declarar la guerra y concluir la paz; de reclutar tropas, de crear y mantener una marina de guerra y de adoptar leyes y disposiciones para el mando de las fuerzas armadas y navales (22). Pero frente a estas funciones encargadas a los órganos llamados legislativos, la Constitución, en su art. II, sec. 2, atribuye al Presidente el cargo de Comandante Supremo del Ejército y la Armada de los Estados Unidos, así como de la milicia de los diversos Estados, cuando esté al servicio activo de los Estados Unidos. Esta disposición, unida al deber presidencial de hacer cuanto pueda para preservar, defender y proteger la Constitución, que se contrae con el juramento solemne del cargo, es el soporte del poder extraordinario que, en caso de guerra o de crisis grave, se acumula en el primer magistrado norteamericano, poder que, sobre todo a raíz de las dos guerras mundiales, ha adquirido unas dimensiones sorprendentes, justificándose en todo momento por el fin de realizar cuanto sea necesario para asegurar la existencia de la Unión, aunque sea usurpando funciones atribuidas formalmente al Congreso, cuyas facultades se reducen a veces a la posterior ratificación de la acción del Presidente (23).

En realidad, si del texto constitucional se desprende una atri-

(20) ROSSITER: Op. cit., pág. 52.

(21) Sobre los poderes de guerra, vid. la bibliografía citada al final de este artículo.

(22) A estos poderes hay que añadir otros definidos por el Tribunal Supremo, tales como: preparar a la nación para la guerra (*Whitson American Corporation v. Clark*, 1947); prohibir la venta y fabricación de bebidas alcohólicas (*Hamilton v. Kentucky Dist. and Warehouse Co.*, 1919); instituir un control de los arrendamientos; negar los servicios de correos a ciertos escritos, etc.

(23) Este procedimiento, utilizado ya por Lincoln, y de un modo reiterado por F. D. Roosevelt, ha sufrido, en cambio, un ataque por parte del Tribunal Supremo en el conocido asunto de los aceros (*Youngstown Sheet and Tube v. Sawyer*, 1952).

bución conjunta de los poderes de guerra al Congreso y al Presidente (24) al producirse una situación de emergencia, tales poderes pasan plenamente —de manera explícita o implícita por necesidad o por delegación— a manos de este último. La declaración de guerra corresponde, ciertamente, al Congreso, pero, por otra parte, el Presidente puede ejecutar ciertos actos en el ejercicio de sus funciones de Comandante Supremo que hacen la guerra inevitable (25). La posibilidad de una acción rápida y flexible por parte del Presidente, que no es posible en el seno de organismos colectivos, justifica plenamente la concentración de poderes que, a espaldas de la Constitución y en perjuicio del Congreso, se produce en las manos del Presidente.

El poder de mando que adquiere en tiempo de guerra crece hasta el extremo de que resulta imposible incluir exhaustivamente en una lista las atribuciones que a tal respecto puede ejercer. BEARD, en su agudo libro *The Republic*, llega a la conclusión de que si la guerra es un "uso *ilimitado* de hombres, materiales y de todas las fuerzas morales y materiales para destruir las energías del enemigo y dejarle sin poder para que no pueda ejercer ninguna resistencia", en consecuencia, resulta vano definir los poderes de guerra del Presidente, supuesto que *definición es limitación*.

En resumen, una visión sintética del alcance de los *war powers* se encuentra en las siguientes líneas de BROOKS: "En tiempo de guerra, el Presidente de los Estados Unidos no es un verdadero dictador, sino un funcionario con una competencia inmensa e indeterminada. La idea de que el Presidente tiene el deber de defender el gobierno federal y al país forma parte de la tradición americana, igual que la del control político del Tribunal Supremo, y ambas se combinan a maravilla. Los poderes de guerra constituyen un conjunto vago e indefinible de facultades de las que el Presidente puede usar, no sólo como cabeza del Poder ejecutivo, sino también como Comandante Supremo del Ejército y de la Marina, porque el estado de guerra le inviste de ciertos derechos y deberes implícitos en el concepto de nación beligerante. El Tribunal Supremo, en una prudente interpretación constitucional, no denegará al Presidente estos amplios poderes necesarios a la Nación. Así, el Presidente, en tiempo de guerra, está autorizado para realizar muchos actos que, normalmente, ni él ni el Congreso podrían llevar a cabo" (26).

Ahora bien, si la guerra internacional constituye el fundamento menos discutido de los poderes extraordinarios del Presidente,

(24) Es creencia tradicional del pueblo norteamericano que los grandes cargos de naturaleza militar deben corresponder a autoridades de origen civil (Presidente, Secretario de Defensa, Tribunales militares).

(25) *Vid. infra*.

(26) BROOKS: *The American Political System*, 1943, p. XVIII.

ello no excluye la posibilidad de una concentración de autoridad militar en los casos de conflictos o crisis internas o de simple amenaza de guerra (*threatened war*). Incluso en tiempo de paz puede el Presidente de los Estados Unidos hacer uso de sus poderes extraordinarios. Teodoro Roosevelt los utilizó ante una situación económica caótica, pero próspera (a diferencia de la que tuvo que superar F. D. Roosevelt), y también para hacer realidad su idea de lanzar una flota alrededor del mundo con el simple propósito de impresionar a los demás países con el poderío de los Estados Unidos (27).

El uso de poderes excepcionales — ya sea en tiempo de paz o de guerra — supone, en todo caso, la existencia de una situación extraordinaria (*emergency*) que implica la quiebra del principio anglosajón del imperio del Derecho (*rule of law*) y su sustitución por la aplicación de la *ley marcial*, que constituye un paralelo del *estado de sitio* o *estado de guerra* de los países latinos, y que se traduce en lo que se ha venido llamando la *dictadura constitucional* (28), encaminada precisamente al restablecimiento del gobierno del Derecho (29).

III

EVOLUCIÓN DE LOS PODERES DE GUERRA

Los llamados poderes de guerra se han ido afirmando al margen del texto constitucional a lo largo de la Historia de los Estados Unidos, pueblo que, como la Gran Bretaña, concede más

(27) El Congreso se opuso a esta idea, negando los fondos necesarios al Presidente, pero Roosevelt, prescindiendo de este obstáculo, mandó la flota al Japón con los recursos de que disponía, a sabiendas de que el Congreso se vería obligado a procurar los medios necesarios para que pudiera regresar a los Estados Unidos, regreso que efectuó por Europa, con lo cual quedaban cumplidos los deseos del Presidente.

(28) Cfr. bibliografía citada al final de este artículo, y especialmente: FAIRMAN: *The Law of Martial Rule*, 1930; HERRING: *The Impact of War*; ROSSITER: *Constitutional Dictatorship*, 1948; WATKINS: "The problem of Constitutional Dictatorship" (*Public Policy*, 1940).

(29) "La prueba más decisiva de tal perturbación estriba en el hecho de que están cerrados los Tribunales y no pueden continuar desempeñando sus funciones. El Tribunal Supremo norteamericano ha considerado que esta es la condición indispensable para la aplicación de la ley marcial. De modo semejante, el juez Mackintosh dijo en una ocasión que cuando es imposible que los tribunales de justicia actúen o que el ejecutivo imponga la ejecución de sus sentencias, se hace necesario encontrar algún sustituto tosco de ellos y emplear para tal fin el poder militar, que es la única fuerza subsistente en la comunidad... No hay límite más allá del cual no puedan ir las autoridades que ejercen tal dictadura constitucional, si son capaces de convencer *a posteriori* al tribunal de la necesidad de los actos realizados" (FURDICH: *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*, trad., pág. 237).

importancia a los usos y a las costumbres que a los propios textos jurídicos fundamentales (26). No hay que olvidar tampoco que la Constitución norteamericana, con sus ciento setenta años de vida ("residuo de los tiempos de las diligencias", la llamaba F. D. Roosevelt), ha motivado una corriente reformista, con objeto de adaptarse a la estructura social vigente, que implica la existencia de los referidos poderes de guerra (31), que son producto de los más diversos hechos históricos, tales como "el abandono progresivo del federalismo, al ser considerada la legislación estatal prácticamente como una excrecencia de la federal; la dejación de los principios del *laissez faire* en materia económica; el refuerzo de los partidos y correlativamente la debilitación de la división de poderes, con un aumento considerable en la iniciativa del ejecutivo en materia legislativa; la llegada de grandes figuras, como Wilson y los dos Roosevelt, a la Presidencia; el aumento de la práctica de la delegación de poderes y, sobre todo, la progresiva complicación de la política internacional y las dos guerras mundiales. Todo ha trabajado a favor de la Presidencia" (32).

Por otra parte, los poderes de guerra se han afirmado y consolidado en épocas en que la primera magistratura de los Estados Unidos ha sido desempeñada por personalidades que, dada su importancia, han roto el equilibrio entre el legislativo y el ejecutivo favorablemente a éste, contrariamente a lo ocurrido en los momentos en que las circunstancias históricas o la mediocridad de los Presidentes producen el efecto inverso (recuérdese el período inmediatamente posterior a Lincoln, o el anterior a Wilson, que llevó a éste a calificar el gobierno americano de "congresional").

Por esta razón, consideramos la evolución histórica de los *war powers*, relacionándolos con las figuras que han ocupado la Casa Blanca, más representativa a este respecto.

Abraham Lincoln (1809-1865).—Los tradicionalmente llamados *padres* de la Constitución tuvieron una visión muy limitada del alcance que llegaría a tener la cláusula que confiere al Presidente el cargo de Comandante Supremo de los Ejércitos. Ni Washington,

(30) Vid. BISCARETTI DE REFFELY: *Le norme della correttezza costituzionale*, 1939 (1.ª parte, cap. II); HORWELL: *Usage of American Constitution*, 1925; McBAIN: *The Living Constitution*, 1927; MERRIAM: *The Written Constitution and the Unwritten attitude*, 1931; MUNRO: *The Makers of the Unwritten Constitution*, 1930.

(31) Cfr. ARROW: *The proposed Amendments to the Constitution of the United States during the First Century of Its History*, 1896; ELLIOT: *The Need for a Constitutional Reform*, 1935; HALKEY: *Proposed Amendments to the Constitution of the United States*, 1941; HEMMEYER: *Time for a Change: a Proposal for a Second Constitutional Convention*, 1943; MACDONALD: *A New Constitution for a New America*, 1921; MUNRO: *The Government of the United States*, 5.ª ed., 1947; MURMANSO: *Proposed Amendments to the Constitution*, 1929; WALLACE: *Our Obsolete Constitution*, 1932.

(32) FRAZER: *Op. cit.*, pág. 93.

ni el propio Jackson — cuya influencia en la consolidación del Ejecutivo fué capital —, la desarrollaron en todas sus posibilidades. Abraham Lincoln (33) fué el primer Presidente que derivó de la referida disposición la posibilidad de una acción dictatorial, utilizándola — cautelosamente primero, con audacia después — para justificar una serie de medidas sin precedentes que cambiaron la faz del rutinario gobierno de la Unión.

El mandato de Lincoln fué excepcional debido fundamentalmente a la Guerra civil con que tuvo que enfrentarse a poco de haber sido elegido. La lucha para vencer a los Estados rebeldes del Sur y el afán de consolidar un firme Poder ejecutivo fueron las dos tareas primordiales que el Presidente vió coronadas por el éxito. Para ello no se detuvo en reparos: "Mi juramento de guardar la Constitución — escribía a Hodges en 1864 — me impone el deber de defenderla con todos los medios necesarios... Creo que estos medios, aunque inconstitucionales, pueden ser legales cuando son indispensables para salvaguardar la Constitución por medio de la defensa de la Nación".

Durante los cuatro primeros meses de su mandato, Lincoln adoptó tal cantidad de medidas, aparentemente constitucionales, que suele calificarse a este periodo de "dictadura temporal", y si bien contó con la aprobación del pueblo, tuvo que justificarse *a posteriori* ante el Congreso, esgrimiendo para ello dos razones que, ratificadas por éste después de largos debates, constituyen la columna vertebral de la doctrina de la *emergency*. En primer lugar sostuvo que del juramento presidencial derivan facultades que, aunque en período normal no pertenecen ni al Presidente, ni — en ocasiones — al propio Congreso, en casos excepcionales de crisis, corresponden ser ejercidas por la Presidencia, a fin de hacer efectiva la defensa de la Constitución. En segundo término, alegó Lincoln la urgencia en adoptar determinadas decisiones exigidas por el sentimiento popular y las necesidades públicas, de competencia ordinaria del Congreso, confiando en la aprobación y ratificación posterior por parte de éste.

Las medidas que llevó a efecto Lincoln utilizando los poderes de guerra excepcionales que se atribuyó, fueron primordialmente de naturaleza militar, política y económica.

33) BEVERIDGE: *Abraham Lincoln*, 2 vols., 1928; BURGESS: *The Civil War and the Constitution*, 2 vols., 1991; DUNNING: *Essays on Civil War and Reconstruction*, 1931, y "The Constitution of the U. S. in Civil War" (*Pol. Sc. Quart.*, 1, 188); HERTZ: *The Hidden Lincoln*, 1940; MILTON: *Abraham Lincoln and the Fifth Column*, 1942; NICOLAY y HAY: *Abraham Lincoln: A History*, 10 vols., 1890; POTTER: *Lincoln and his part in the Secession Crisis*, 1942; RANDALL: *Constitutional Problems under Lincoln*, 2.ª ed., 1951, y *Lincoln, the President*, 2 vols., 1945; SANDBERG: *Abraham Lincoln, The War Years*, 4 vols., 1949; SEFFERTHOFF: *Lincoln*, 1922; THOMAS: *Abraham Lincoln*, 1952.

En el orden *militar*, hay que recordar que inició su mandato con el firme propósito de reforzar y reorganizar el ejército, totalmente insuficiente para hacer frente al conflicto que se avecinaba y salvar a la Unión. Después de movilizar las fuerzas armadas del país, dispuso Lincoln, el 3 de mayo de 1861, que el Congreso no se reuniera hasta el 4 de julio, que el contingente de fuerzas armadas fuese aumentado considerablemente; convocó las milicias de los Estados leales; extendió el ejército regular por todos los límites autorizados; solicitó el alistamiento de voluntarios para servir tres años; llevó a cabo la reorganización del Ejército nombrando jefes y oficiales, y, como medida excepcional, que equivalía a la declaración de guerra, ordenó el bloqueo de los puertos del Sur, confiando su efectividad a los buques de guerra.

Lincoln, con un cúmulo extraordinario de conocimientos estratégicos, intervino (directamente y con sus generales) en la marcha de la guerra, pero el Congreso, en vista de que el Presidente había acaaparado todo el mando de la Nación, acordó nombrar una Comisión de encuesta parlamentaria sobre la marcha de la guerra (*Joint Committee on the Conduct of War*), a pesar de lo cual, y de la oposición constante de algunos parlamentarios, de los radicales (34) y de algunos demócratas (*copperheads*) (35), Lincoln siguió invadiendo la esfera congresional con medidas autoritarias que culminaron con la promulgación, en 1863, de un Reglamento de los Ejércitos federales en campaña (redactado por un profesor alemán emigrado).

En el orden *político*, las medidas dictatoriales de Lincoln tuvieron dos manifestaciones básicas: en la suspensión de las garantías de los derechos fundamentales y en la liberación de todos los esclavos que se encontraban en los territorios rebeldes, emancipación que se basó en "un acto de justicia previsto por la Constitución en razón de la necesidad militar" (36). La primera medida política que adoptó Lincoln fué la suspensión del *Writ of Habeas Corpus*, con lo cual las autoridades militares quedaron facultadas para arrestar y detener a toda persona sospechosa sin necesidad de juicio (lo que practicaron en gran escala), extendiendo así la jurisdicción de los tribunales militares. Los móviles que llevaron a Lincoln a adoptar esta decisión se centraron sobre todo en la necesidad de combatir las quintas columnas de simpatizantes del Sur que apoyaban a los rebeldes y publicaban ciertos pe-

(34) WILLIAMS: *Lincoln and the radicals*, 1941.

(35) GRAY: *The Hidden Civil War: The History of the Copperheads*, 1942.

(36) La desaparición de la esclavitud quedó consolidada en la enmienda XIII de la Constitución (1865), cuya ratificación suscitó graves conflictos que todavía no se han zanjado, dada la superposición del problema racial, que cuenta con hechos tan ruidos como los recientes acontecimientos de Little Rock.

riódicos y revistas considerados peligrosos para la Nación, que fueron también suprimidos por el Presidente. El Congreso, no obstante las duras críticas que dirigió a Lincoln —las expresiones “dictador”, “imitador de Napoleón”, “monstruo de Illinois”, eran frecuentes—, aprobó sus medidas (cfr. *Habeas Corpus Act* de 1863), pero el Tribunal Supremo, ante esta “plataforma del despotismo” (37), si bien primeramente declinó su competencia ante las decisiones de los tribunales militares (*Ex parte Vallandigham*, 1864), en fecha posterior, y durante el mandato del Presidente Johnson, revocó las decisiones de la jurisdicción militar recaídas en zonas alejadas del centro de las operaciones bélicas (*Ex parte Milligan*, 1866).

Las medidas *económicas* adoptadas por Lincoln fueron consecuencia de las militares, que le llevaron a disponer de grandes sumas del fisco. Contraviniendo la letra del art. I, secc. 9, cláusula 7.ª de la Constitución, que prohíbe al Presidente “tomar cantidad alguna del tesoro sino en virtud de asignaciones hechas por la ley”, ordenó al secretario de Hacienda que adelantase el pago de dos millones de dólares, sin autorización del Congreso, para hacer frente a las necesidades militares, amén de otras disposiciones crediticias de naturaleza análoga.

Teodoro Roosevelt (1901-1909).—La doctrina política de Teodoro Roosevelt, contenida en su programa del *Nuevo nacionalismo* y simbolizada por los *slogans* del *big stick* y el *square deal*, se sintetiza en la necesidad de reforzar el gobierno federal con el propósito de liberar al hombre de las potencias financieras. Para ello no era necesario llevar a cabo una reforma constitucional, sino simplemente aumentar el intervencionismo estatal a través de una legislación adecuada y garantizar un régimen de igualdad de oportunidades. Para T. Roosevelt el Presidente es una especie de comisionado (*steward*) del interés público, y sus funciones derivan más de esta naturaleza que del texto escrito de la Constitución (38). Los poderes del Presidente no tienen más límites que los expresados en la legislación: “Me he negado a aceptar —escribe— que todo aquello que era imperativamente necesario para la Nación no puede ser hecho por el Presidente, a menos que se halle expresamente autorizado para realizarlo. He creído, en cambio, que es no sólo un derecho, sino un deber del Presidente, hacer todo aquello que los deseos de la Nación le exigen, salvo que se halle expresamente prohibido por la Constitución o por las leyes... No usurpé el poder, pero sí ensanché grandemente el uso del Poder ejecu-

(37) Expresión de DUNNING.

(38) Cfr. BEANE: *Theodore Roosevelt and the Rise of American World Power*, 1966; MORRISON (Ed.): *The Letters of T. Roosevelt*, 8 vols., 1951; PRINGLE: *Theodore Roosevelt, a Biography*, 1931.

tivo" (39). La doctrina de Teodoro Roosevelt puede resumirse en el siguiente principio: *Permissum videtur in omni quod non prohibetur*, y no en la regla *Quae non sunt permissae, prohibita intelleguntur*, propia de la función administrativa, pero que no debe condicionar los actos del gobierno (40).

Con estos antecedentes se comprenden las medidas extraconstitucionales que adoptó Roosevelt enfrentándose con la "huelga del carbón" de 1902 y el pánico de "Wall Street" de 1907, sobre todo en las siguientes materias: control de las grandes empresas industriales y de los ferrocarriles, legislación social y asistencial y conservación de las riquezas naturales de los Estados Unidos.

Woodrow Wilson (1913-1921).—Wilson (41) incrementó aún más los poderes de guerra del Presidente, con ocasión de tener que hacer frente a las imperiosas necesidades dimanantes de la primera Guerra mundial, que lo convirtieron en un verdadero dictador. Ya en 1883 afirmó que el Congreso, por su falta de iniciativa, es incapaz de regular los complejos problemas de la vida moderna, y que la responsabilidad del mando de la Nación (incluso en materia legislativa), debería recaer sobre el Presidente; y en 1908 se manifestó en el sentido de que había que "pensar menos en frenos y balanzas y más en un poder coordinado, menos en la separación de funciones y más en la síntesis de la acción". En el ámbito ejecutivo afirmó Wilson que la autoridad del Presidente no tiene límites y que, por tanto, lo mismo la ley que la conciencia le dejan en libertad para convertirse en un hombre tan fuerte como le sea posible.

Del art. II, secc. 3 de la Constitución, que autoriza al Presidente a recomendar a la consideración del Congreso las medidas que estime necesarias y convenientes, dedujo Wilson la facultad de realizar abiertamente lo que sus antecesores hicieron de un modo oculto: preparar los proyectos de ley que consideraba oportunos, hacerlos depositar por un diputado de su confianza en el *bureau* del Congreso y —siguiendo la práctica de Washington— acudir personalmente a las sesiones de las Cámaras para defender la necesidad, el propósito y la urgencia de la ley solicitada. Con ello, el proceso legislativo se aceleraba considerablemente y se consiguió llevar a efecto un amplio plan de reformas, no sólo en el ámbito normativo, sino también en el administrativo, en el que se crearon por iniciativa del Presidente gran cantidad de agen-

(39) *Autobiography*, pág. 388.

(40) Vid. mi libro: *Formas y Fuerzas Políticas*, 1958, pág. 264.

(41) Sobre Wilson: BAKER: *Woodrow Wilson, Life and Letters*, 4 volúmenes, 1927; BLACK: *The True Woodrow Wilson*, 1946; DANIELS: *The Wilson Era*, 2 tomos, 1944-46; DOOD: *Wilson and his Work*, 1925; LAWRENCE: *The True History of Woodrow Wilson*, 1924; ROGERS: "Presidential Dictatorship in the United States" (*Quarterly Rev.*, 1919).

cias y oficinas (42) —sentando con ello un precedente del que haría uso reiterado F. D. Roosevelt.

El programa de Wilson —*New Freedom*— tuvo muchos puntos de contacto con el *New Nationalism* de Teodoro Roosevelt, sobre todo en su política antimonopolística y antibancaria, con el propósito de poner fin a la dominación financiera de los grandes poderes económicos.

La entrada de los Estados Unidos en la guerra (6 abril 1917) (43) exigió la adopción de una serie de medidas que aumentaron de un modo fabuloso el poder del Presidente, aumento que se vió sancionado por un amplio movimiento legislativo que se propuso diversas finalidades: efectividad de la movilización (*Selective Service Act*, de 1917), asegurar el abastecimiento de la población y del ejército (*War Food Control Act*, de 1917), controlar el comercio con Alemania y censurar las comunicaciones con el extranjero (*Trading with the Enemy Act*, de 1917), usar de los medios de transporte según las necesidades de la guerra (*Army Appropriation Act*, de 1916), prohibir la fabricación y venta de bebidas alcohólicas en tiempo de guerra (*War Time Prohibition Act*, de 1918), reprimir los actos de espionaje (*Espionage Act*, de 1917, enmendada en 1918), etc. Con ello las facultades del primer magistrado americano alcanzaron una amplitud que no conocía precedentes en los Estados Unidos, y Wilson las utilizó extensamente en los campos militar, económico, político y administrativo, mandando y reorganizando el ejército, regulando e interviniendo la producción, distribución, consumo y precios de los artículos de primera necesidad, estableciendo la censura postal y limitado la libertad de manifestación del pensamiento (44), dando origen a numerosas agencias administrativas, etc.

El Congreso reconoció prácticamente los poderes dictatoriales de Wilson por mientras durase la guerra y el año posterior a la misma mediante la *Declaration Act* (20 mayo 1918), que le autorizó para estructurar libremente, y de conformidad con las necesidades de la Nación, las funciones y las instituciones administrativas, legalizando de esta manera una competencia que el Presidente ya se había atribuido previamente y sin precedentes en la Historia de los Estados Unidos.

F. D. Roosevelt (1933-1945). Hasta 1932, fecha en que F. D. Roosevelt (45) inicia su primer mandato, la concentración de po-

(42) Office of Food Administration, Office of Fuel Administration, War Industries Board, Director General of the Railroads, Emergency Fleet Corporation, Export Trade Board, Committee on Public Information, etc.

(43) Vid. PAXON: *America at War, 1917-18*, 5639.

(44) Cfr. CHAFFE: *Free Speech in the United States*, 1941.

(45) Sobre F. D. Roosevelt: BEARD: *President Roosevelt and the Coming of the War, 1918*; CAMERON: *The Political Philosophy of F. D. Roosevelt*, 1940; CRANE: *The Roosevelt Era, 1917*; GUSTHER: *Roosevelt in Re-*

deres en el ejecutivo tuvo un carácter transitorio, pero a partir de esta fecha se convierte en un fenómeno definitivo (46) que des- truye el régimen de separación de poderes, respetado hasta en- tonces, y convierte la función presidencial en la base del sistema constitucional norteamericano. La fe depositada en un hombre por todo el pueblo le autoriza para que actúe discrecionalmente, a fin de superar las crisis económicas, de luchar contra los totalitarismos, de estructurar la organización internacional, de hacer frente a la amenaza soviética y de llevar la dirección de la guerra fría.

Roosevelt utilizó ampliamente todos los recursos que fueron empleados por sus precursores para consolidar el Poder ejecutivo. Como Jackson, consideró la independencia de su cargo como el capital más precioso; igual que Lincoln, se valió de la doctrina de la *emergencia*; a manera de su pariente Teodoro Roosevelt, se proclamó administrador del pueblo, y de modo análogo a Wilson, se convirtió en un verdadero dictador constitucional. Pero Roosevelt hizo aún más que todos ellos. Considerándose el *leader* moral del pueblo americano, sostuvo mucho antes de entrar en la Guerra mundial que en el caso de que el Congreso no fuese capaz de dar los pasos necesarios y la emergencia nacional fuese crítica, no eludiría el camino claro de su deber. "Pediré al Congreso —afirmó— el único instrumento apto para enfrentarme con la crisis: un amplio poder ejecutivo con objeto de conducir la guerra contra la emergencia, tan grande como el que me concedería si hubiéramos sido invadidos por un país extranjero" (47).

Para superar la catastrófica crisis económica que afectaba a los Estados Unidos, al hacerse cargo de la Presidencia, preparó Roosevelt un programa autoritario (*New Deal*) de una amplitud jamás vislumbrada hasta entonces en los Estados Unidos. Se propo- nía remediar el paro, fomentar la agricultura y las comunica- ciones, poner en marcha la industria y la banca, paralizadas, et-

troupeau, 1950; HATCH: *F. D. Roosevelt*, 1947; HURTING: "Le New Deal ou le triomphe du Reformisme" (*Rev. Fr. Sc. Pol.*, 1955); JOHNSON: *Roosevelt, Dictator or Democrat*, 1941; KEYSERLEBER: "Challenge to Roosevelt" (*Current Hist.*, 1944); KOENIG: *The Presidency and the Crisis*, 1944; NELSON: *Arsenal of Democracy*, 1946; PERKINS: *The Roosevelt I Knew*, 1951; ROBINSON: *The Roosevelt Leadership*, 1955; ROOSEVELT: *As He saw it*, 1951; ROOSEVELT (Ed.): *The Roosevelt Treasury*, 1951; SHERWOOD: *Roosevelt and America*, 1950.

(46) "En el curso de la Historia, los Estados Unidos han conocido Pre- sidentes enérgicos que, poco impresionados por el tabú constitucional de la división de poderes, han ejercido la plenitud del poder de gobierno. Pero si los hombres como Jackson, Lincoln, Teodoro Roosevelt o Wilson han domina- do la vida política de su época, ello fue durante un corto período y por lo común en virtud de las circunstancias momentáneas o del temperamento del jefe que les inclinó a hipertrofiar, a menudo más allá de los límites legales, la función presidencial" (BURDEAU: *Op. cit.*, VII, pág. 274).

(47) *On Our Way*, 1894, pág. 260.

cétera. Con estas ambiciones se rodea de un equipo de técnicos (*brain trust*), crea una vasta organización de agencias administrativas y, acudiendo personalmente al Congreso, inicia un movimiento legislativo urgente y extraordinario (48), todo ello dentro del agitado período de los llamados "cien días".

Pero fué, sobre todo, la segunda Guerra mundial lo que motivó el más extraordinario desarrollo de la teoría de los poderes de guerra del Presidente. Antes del ataque a Pearl Harbour (7 de diciembre de 1941), la sagacidad del Presidente le llevó a adoptar medidas extraordinarias, a pesar de la oposición del Congreso y de las disposiciones de la *Neutrality Act* de 1936. A este fin, el 7 de septiembre de 1939 proclamó el estado de emergencia nacional (que reiteraría en 1941) en una declaración concebida en estos términos: "Considerando que el estado de guerra en Europa impone constantemente a los Estados Unidos ciertos deberes con miras a la defensa y garantía de su neutralidad y a ampliar la defensa nacional dentro de los límites previstos para el tiempo de paz, y considerando que las circunstancias reclaman en este momento un número limitado de poderes previsto para el caso de la situación de emergencia nacional. Yo, Franklin D. Roosevelt, Presidente de los Estados Unidos, proclamo que existe la situación de emergencia nacional en lo concerniente a la observancia y garantía de la neutralidad de los Estados Unidos, así como a la ampliación de nuestra defensa nacional dentro de los límites previstos para el tiempo de paz."

Con estos antecedentes, que permitían al Presidente rebasar sus facultades estrictamente constitucionales, Roosevelt, en 1940, cedió a Inglaterra cincuenta destructores retirados del servicio a cambio de determinadas bases militares en las Antillas, y sancionó una lista extraordinaria de medidas legislativas, tales como la *Selective Service and Training Act* (1941), que establecía el servicio general y obligatorio por un año y preveía una movilización general de la industria, facultando al Presidente para ordenar la producción de determinadas materias y sancionar a los infractores; la *Lend-Lease Act* (Ley de préstamos y arriendos, de 1941), que convirtió a los Estados Unidos en el "arsenal de la Democracia" al permitir la inversión de sumas fabulosas en la fabricación de armamento; la *Service Extension Act* (aprobada en 1941 por la mayoría de un voto), que amplió hasta un año y medio la duración del servicio militar. Todas estas medidas se adoptaron en tiempo de paz, pero la visión de la guerra total que se acercaba creó un sentimiento popular que las justificó plenamente.

(48) Emergency Banking Act, Volstead Act, Agricultural Adjustment Act, Banking Act, Securities Act, Emergency Railroad Transportation Act, National Industrial Recovery Act, etc. Parte de esta legislación fué declarada in-constitucional por el Tribunal Supremo.

Iniciadas las hostilidades, el Presidente usó ampliamente de la inmensa masa de poderes que la gravedad de la situación depositó en sus manos, convirtiéndole en el árbitro absoluto de cuantos recursos militares, civiles, técnicos y económicos poseían los Estados Unidos. La necesidad de desarrollar una acción plenamente discrecional llevó a Roosevelt a amenazar al Congreso con prescindir de su voluntad, en la famosa comunicación del *Labor Day* (7 de septiembre) de 1912, para evitar medidas inflacionistas, cuyo carácter autoritario es obvio subrayar: "Pido al Congreso que actúe antes del 1.º de octubre; si en esta fecha no hubiese obrado, mi responsabilidad ante el pueblo me obligaría a tomar las medidas para que el esfuerzo de guerra no sea por más tiempo puesto en peligro por la amenaza del caos económico. En el caso de que el Congreso se niegue a actuar, o no lo hiciera en forma adecuada, aceptaré la responsabilidad de obrar por mí mismo... Cuando la guerra haya sido ganada, los poderes que ejerzo volverán al pueblo, al que pertenecen".

Durante el curso de las hostilidades el Presidente quedó autorizado para actuar directamente, en virtud de una serie de leyes, entre las que destacan dos: *War Powers Acts*, de 18 de diciembre de 1911 y 27 de marzo de 1912, verdaderos "cajones de sastre", por la variedad de disposiciones que contienen, encabezadas por el derecho que se concede al Presidente, siguiendo el ejemplo de la *Overmtn Act* de 1918, de crear nuevas agencias administrativas (19).

En conclusión, la Presidencia, desde 1932, quedó configurada como una institución a la que corresponde de modo permanente la dirección política de la vida norteamericana. "La han asumido personalidades tan distintas como F. D. Roosevelt, H. Truman y D. Eisenhower: el primero, un conductor de hombres demasiado convencido de su misión para complicarse con procedimientos; el segundo, un hábil político que supo actuar con una oportunidad genial; el tercero, un conciliador que procura atender a la Nación sin entregarse a los partidos" (50).

Si la muerte de Roosevelt y la ascensión de Truman a la Presidencia indicaron en un primer momento la vuelta al equilibrio de

(19) Entre las agencias creadas por Roosevelt, están las siguientes: Agencia de las Comunicaciones de Guerra (B. W. C.), Sociedad de Crédito para la Producción de bienes de consumo (C. C. C.), Agencias combinadas de Abastecimientos (C. F. B.), Administración General del Alojamiento (E. H. A.), Agencia Nacional del Alojamiento (N. H. A.), Agencia de planificación de recursos nacionales (N. R. P. B.), Comisión de la Mano de Obrero de Guerra (W. M. C.), Agencia de la Producción de Guerra (W. P. B.), Autoridad para el desplazamiento de la población en tiempo de guerra (W. R. A.), Administración de Transportes Marítimos de Guerra (W. S. A.), etcétera.

(50) BROWN: *Op. cit.*, id.

poderes, dificultades de todo orden que se presentaron a los Estados Unidos, llevaron al nuevo Presidente a continuar la política de su predecesor y a concebir la Presidencia como un cargo que reúne un fabuloso haz de poderes. "No hay hombre alguno —admirno Truman— que pueda realmente llenar la Presidencia: es una tarea ejecutiva casi fantástica; ningún monarca absoluto se ha encontrado jamás ante la necesidad de adoptar decisiones semejantes, ni con las responsabilidades que pesan sobre el Presidente de los Estados Unidos."

Con Eisenhower, la popularidad de la Presidencia ha aumentado considerablemente, limando y superando todas las asperezas existentes entre los partidos y entre los órganos de los Estados (51), actuando con moderación y prudencia (52), pero no vacilando tampoco en hacer uso de sus facultades de comandante supremo cuando las circunstancias se lo han aconsejado (53). La complicación de la maquinaria gubernamental y administrativa, así como la delicada salud del Presidente actual, han motivado, por otra parte, la exaltación de la figura, originariamente gris, del Vicepresidente (54).

IV

LA "PRERROGATIVA" DEL PRESIDENTE

La doctrina americana suele distinguir, aunque sin establecer una separación tajante, los poderes de guerra que derivan de la propia Constitución (*Constitution war powers*), de aquellos otros que encuentran su razón de ser en una delegación del Congreso (*Statutory war powers*). La razón de ser de los primeros debe buscarse en la idea de la "prerrogativa" formulada y desarrollada por John Locke en el capítulo XIV de su *Segundo Tratado sobre el Gobierno civil*, partiendo de la creencia en que "el bien de la sociedad exige que se dejen muchas cosas a la *discreción* del titular del Poder ejecutivo, pues el legislativo no puede, ni preverlo todo, ni tampoco resolverlo todo, habiendo casos en que una ob-

(51) Cfr. VELLAS: "La Presidence Eisenhower, magistrature d'influence" (*Rev. pol. et partam.*, 1954).

(52) No era necesario, por ejemplo, que pidiera autorización al Congreso para actuar en el Oriente Medio si ello fuese necesario, y no obstante, así lo hizo, contrariamente a los precedentes que existían.

(53) Así, el 25 de septiembre de 1957 el Presidente envió a Little Rock 1.200 soldados federales, recordando al pueblo que hablaba "desde la casa de Lincoln".

(54) Sobre el Vicepresidente: HATCH: *A History of the Vice-Presidency of the U. S.*, 1934; WILLIAMS: *The Rise of the Vice-Presidency*, 1956, y *The American Vice-Presidency*, 1954; WUMERDING: "The Vice-Presidency" (*Pol. Sc. Quart.*, 1953).

servancia rígida de las leyes podría ocasionar un gran perjuicio". Este margen de poder *discrecional* que el pueblo *deposita* en manos del ejecutivo en provecho del bien público, es la "prerrogativa". El gran juez Marshall justificó plenamente esta potestad defendiendo un amplio margen de actividad discrecional al Presidente norteamericano cuando sostuvo que "una Constitución que contuviese un detalle preciso de todas las subdivisiones de que serán susceptibles sus grandes poderes y de todos los medios por los que pueden ser llevadas a cabo, compartiría la prolijidad de un Código legal, y a duras penas podría ser abarcada por la mente humana. Es probable — añadió — que nunca llegase a ser comprendida por el público. Su naturaleza requiere, por lo tanto, que sólo se bosqueje a grandes rasgos, se designen sus objetivos importantes para que los menores ingredientes que componen esos objetivos sean deducidos de la naturaleza de los propios objetivos... Basta con que el fin sea legítimo, basta con que esté dentro de los confines de la Constitución, y todos los medios que son adecuados, que están claramente adaptados para ese fin, que no son prohibidos, sino que son conformes con la letra y el espíritu de la Constitución, son constitucionales".

La teoría lockeana de la "prerrogativa" (la *stewardship theory* de los autores americanos) supone el abandono de la doctrina republicana del *granted power* o del poder legal — defendida todavía por TAYLOR — y la consolidación de la idea del *residual executive power*, defendida ya por HAMILTON cuando afirmó que el Presidente, a diferencia del Congreso, dispone de un amplio margen de discrecionalidad.

Con el ejercicio de los poderes que le confiere su "prerrogativa" el Presidente ejerce competencias que legalmente incumben al Congreso, pero que, por su naturaleza y las circunstancias históricas especiales, aparecen plenamente justificadas por razones como las siguientes:

a) Porque —como afirma BROGAN— la idea de que el Presidente tiene la obligación de defender al gobierno federal y al país está profundamente arraigada en la tradición americana.

b) Porque los arquitectos de la Constitución "no se propusieron construir un imponente monumento a la impotencia", ya que "la autodefensa es la primera ley de la vida nacional y la Constitución misma concede aquellos poderes necesarios para defender y proteger a los Estados Unidos" (55).

c) Las propias disposiciones que regulan los poderes ejecutivos y militares del Presidente deben interpretarse en el sentido de que invisten a éste de todas las competencias necesarias para

(55) *Handbook of the United States People*, 1943.

la preparación y conducción de la guerra, así como para enfrentarse con cualquier situación crítica excepcional.

d) El Tribunal Supremo ha reconocido los poderes soberanos del Presidente en tiempo de guerra en varios fallos, como, por ejemplo, el recaído en el *Hilligan Case*, en 1866, y el que decidió el litigio *C. S. v. Curtius-Wright Export Corporation* (1936), que reconoce que los poderes extraordinarios del Presidente no derivan de atribuciones positivas acordadas en la Constitución, sino del alcance nacional de su *oficio*.

e) La concepción del Presidente norteamericano como *leader moral* del pueblo justifica plenamente sus competencias extraordinarias en tiempo de guerra (56).

No se crea, sin embargo, que los poderes propios de la prerrogativa presidencial posean un alcance ilimitado. La misma idea de prerrogativa supone una actuación discrecional encauzada dentro de ciertos límites, aunque sean éstos muy imprecisos y, en todo caso, variables en función de la gravedad de la *national emergency*. El uso de los poderes de guerra debe ir acompañado inexorablemente de una situación crítica excepcional; de ahí su provisionalidad y su anormalidad (57). Por demás, estos poderes extraordinarios son de naturaleza empírica y rechazan, en consecuencia, todo intento de clasificación o sistematización, razón por la que el Tribunal Supremo ha admitido, en tesis general, que las necesidades presionantes de la guerra justifican un amplio poder de iniciativa y de decisión del Ejecutivo, incluso saliendo de la legalidad constitucional normal e invadiendo la esfera de los derechos privados garantizados por la propia Constitución, si bien ha aclarado en todo momento que el uso de tales poderes debe estar condicionado por la existencia de un peligro grave inminente y que debe cesar al desaparecer el peligro, aun subsistiendo el estado de guerra (58).

La lista de los poderes de guerra de que han hecho uso los distintos Presidentes, sobre todo a raíz de las dos conflagraciones

(56) Vid. *supra*.

(57) Recuérdese que en Roma las dictaduras se consideraban como magistraturas extraordinarias que, en circunstancias excepcionales graves y durante un período de tiempo no superior a seis meses, reunían en una mano todos los poderes del Estado, y suspendían, por tanto, durante este tiempo, el funcionamiento de las instituciones republicanas. Cfr. mi obra: *Introducción al Estudio de las Modernas Tendencias Políticas*, 1954, págs. 229 y siguientes.

(58) El juez Jackson, en su famosa *dissent* al caso *Korematsu v. U. S.* (1944), se muestra contrario a la necesidad de aprobar y declarar conformes a la Constitución las medidas de guerra excepcionales, pues ello supone exigir en regla de Derecho una actitud de hecho accidental. Ante tales casos, la Justicia debería limitarse a tener por válido y tolerar provisionalmente las medidas acordadas, pero de ninguna manera constitucionalizarlas.

mutuales, sería interminable y la enumeración completa de los precedentes no constituiría, por otra parte, una relación exhaustiva de los mismos. El carácter empírico de las facultades excepcionales del Presidente obstaculizan su determinación conceptual. En todo caso, han de considerarse como un "regalo del pueblo soberano de los Estados Unidos" (ROSSRER), cuya extensión depende del criterio del Presidente, de la opinión pública y de los intereses de los partidos reflejados en el Congreso. Su alcance es, pues, muy variable y, en ocasiones, pueden llegar a reflejar una amenaza para las Cámaras legislativas (tal fué el caso citado de la comunicación de Roosevelt para prescindir de las disposiciones de la *Emergency Price Control Act* de 1912).

Es frecuente que el Presidente, después de haber hecho uso de su prerrogativa, acuda al Congreso solicitando la aprobación y ratificación de las medidas extraconstitucionales adoptadas *a priori* para hacer frente a una situación de urgencia (59). La aprobación del Congreso supone, en estos casos, una especie de delegación de poderes con efectos retroactivos (60), que refleja el apoyo de la acción dictatorial del Presidente y una beneficiosa armonía entre las instituciones políticas norteamericanas, secundada además por la adhesión —siempre moderada— del Tribunal Supremo.

Teniendo en cuenta la imposibilidad de enumerar de modo detallado el uso que se ha hecho de la prerrogativa presidencial, resumimos a continuación su aplicación a las esferas más significativas:

ASPECTO MILITAR. El uso y la doctrina han derivado una masa inmensa de poderes de la cláusula constitucional que atribuye al Presidente el cargo de Comandante supremo de los Ejércitos de Tierra y Mar, hasta el extremo que, con sus medidas, puede provocar una declaración de guerra, no obstante ser esta función privativa del Congreso. Así, cuando Polk ordenó la entrada de las tropas federales en territorio mejicano (1846); cuando MacKinley envió el Maine a La Habana (1898); cuando Wilson ofreció su ayuda a los rusos blancos para que desalojarasen en Arkhangelsk y Vladivostok (1918); cuando Coolidge dirige la infantería de Marina a Nicaragua para hacer frente a Augusto Sandino, o cuando Truman intervino activamente en Corea, por citar unos ejemplos, la guerra fué consecuencia de una acción presidencial

(59) Ello cuando no se solicita previamente una innecesaria autorización previa, como hizo Eisenhower, con lo cual los poderes de guerra dejaron de ser constitucionales para convertirse en delegados.

(60) Jefferson pidió al Congreso la ratificación de la orden que dió a la flota americana para acudir al Mediterráneo a proteger el comercio frente a los berberiscos; Lincoln sometió al Congreso las mismas medidas adoptadas para hacer frente a la Guerra civil; Wilson sometió a las Cámaras, para su ratificación, las órdenes dadas a Hoover para hacer frente al despilfarro de bienes, etc.

previa a toda intervención de las Cámaras (61). Una vez iniciada la guerra o prevista su amenaza inminente, los poderes del Presidente se desbordan en todos los sentidos. Son facultados de su prerrogativa militar; fijar y dirigir toda la actividad táctica y estratégica; nombrar los mandos militares; enviar contingentes armados a cualquier parte del globo que considere conveniente para el interés de los Estados Unidos (62); establecer gobiernos militares en los territorios ocupados, con plenitud de poderes (63); crear tribunales militares; proclamar la ley marcial en territorios amenazados (64); incautarse de las industrias de guerra sujetas a una posible huelga (65) y de los medios de comunicación con fines bélicos; proceder a la ampliación de efectivos militares — personales o materiales — para garantizar la seguridad nacional (66); hacer cumplir los reglamentos militares; controlar los Ministerios de Guerra y Marina; poner fin a las hostilidades mediante un armisticio, etc.

Aspecto ejecutivo.—Del contenido del juramento del Presidente, de su deber de velar por el fiel cumplimiento de las leyes y, en general, de sus atributos constitucionales, contenidos sobre todo en el art. II de la Constitución, se derivan amplias competencias que el Presidente adquiere en los momentos de emergencia nacional y que se refieren a la administración (recuérdese la creación de oficinas y agencias por Wilson y Roosevelt), a la política exterior (piénsese en el *Destroyer Deal*) y la actividad económica e industrial (traslado de la mano de obra, imposición de contratos colectivos, etc.).

Aspecto político. Las medidas de guerra acordadas por la Presidencia de los Estados Unidos afectan considerablemente al ámbito de los derechos individuales. Prescindiendo aquí de la suspensión del "writ" de *Habeas Corpus* por Lincoln y de las disposiciones sobre la censura de la correspondencia y de las comunica-

(61) Respondiendo al Senador Taft que, en el 82.º Congreso negaba el derecho del Presidente a enviar tropas a Corea sin consultar previamente las Cámaras y sin su aprobación, Truman declaró que tenía el derecho de mandar tropas a cualquier parte del mundo, que sin duda consultaría al Congreso antes de enviarlas a Europa, si bien no tenía necesidad de su aprobación, pues los tribunales siempre han reconocido el derecho constitucional del Presidente de enviar tropas a donde lo exija la seguridad del país (conferencia de prensa del 11 de enero de 1951).

(62) Recuérdese la intervención en China (1900), el desembarco de Veracruz (1913), la intervención en Rusia (1918), la acción en Corea (1950) y las múltiples actividades en la América latina.

(63) Como Comandante Supremo, Lincoln liberó a los esclavos en territorio enemigo.

(64) Hawái, en 1941.

(65) Caso de la *Nash American Aviation Co.*, ocurrido antes de iniciarse las hostilidades.

(66) Ya en 1787 decidió Adams el armamento de los buques mercantes,

ciones adoptadas durante las dos guerras mundiales, merece especial atención la orden ejecutiva de 19 de febrero de 1942 autorizando a los comandantes militares para que expulsaran de las zonas declaradas *militares* a las personas que creyeran conveniente. Unos días más tarde (2 marzo) el General De Witt, Comandante de la Zona de la Costa Occidental, prohibió la residencia en la misma a toda persona sospechosa de espionaje, sabotaje o cualquier actividad subversiva, englobando en este concepto a todos los ciudadanos japoneses, americanos de origen japonés (67), alemanes e italianos. El Congreso ratificó la Orden (21 marzo) y el Tribunal Supremo reconoció la constitucionalidad de estas medidas, confirmando, por mientras dure la emergencia nacional, el derecho del gobierno a invadir la esfera de los derechos individuales o de las libertades tradicionales de los ciudadanos americanos (68).

El Tribunal Supremo tuvo ocasión de pronunciarse además sobre el caso llamado de los sabotadores nazis (*Quirin v. U. S.*, 1943), aprobando el procedimiento penal sumario para sancionar a los culpables de espionaje, así como acerca de los criminales de guerra (*Yamashita v. U. S.*, 1946), confirmando las decisiones de los tribunales militares, si bien, a consecuencia de la aplicación de la Ley Marcial en las Islas Hawai, fueron declarados inconstitucionales ciertos actos de tales tribunales, dada la necesidad de limitar temporalmente los poderes excepcionales de guerra (*Duncan v. Kahanamoku* y *White v. Steer*, 1946). El Tribunal Supremo realiza, pues, un amplio control sobre los *constitutional war powers*, pero su alcance se halla limitado por el genérico concepto de *national emergency*, cuya determinación corresponde, en gran medida, al ejecutivo.

(67) La orden afectó a 112.000 personas de origen japonés, de las que 70.000 eran ciudadanos norteamericanos.

(68) En el asunto *Hirabayashi v. U. S.*, el Tribunal Supremo afirmó que "el poder de guerra del gobierno nacional es el poder de conducir la misma a buen fin", pudiendo para ello realizar cuantas medidas afecten sustancialmente a la marcha de la guerra, las cuales escapan al control jurisdiccional. En el caso *Korematsu v. U. S.* (no obstante el voto contrario de tres jueces), el fallo afirma que "Korematsu no ha sido excluido de la zona militar a causa de una hostilidad hacia él o hacia su raza, sino porque estamos en guerra con el Japón, y las autoridades militares regularmente constituidas temían una invasión de la Costa Occidental y se sintieron obligadas a adoptar las oportunas medidas de seguridad, y porque han decidido que el carácter amenazante de la situación militar exige que todos los ciudadanos de ascendencia japonesa sean alejados momentáneamente de la Costa Occidental, y, en fin, porque el Congreso, depositando en tiempo de guerra su confianza en nuestros jefes militares, ha ocurrido confiarles el derecho de adoptar tales medidas". En el caso *Ezra v. U. S.* insiste el Tribunal Supremo en el hecho de que no tiene para nada en cuenta la discriminación racial.

V

LOS PODERES DE GUERRA DELEGADOS

La aplicación rigurosa del principio de la división de poderes supone la imposibilidad de que los órganos del llamado Poder ejecutivo participen en el ejercicio de las tareas legislativas (69), pero "la misma realidad de la vida política, con su complejidad característica de soluciones que exigen una rápida decisión respecto a las mismas, y, por otra parte, la imposibilidad de que los órganos legislativos asumieran la función de dictar normas detalladas sobre todas las materias necesitadas de una regulación iban a imponer bien pronto el abandono de la aplicación rígida del principio de la división de poderes con las consiguientes ingerencias de cada uno de los tres poderes en las funciones atribuidas a los demás y especialmente la asunción por el Poder ejecutivo de funciones normativas" (70).

Existe, sin embargo, una corriente doctrinal (reflejada recientemente en los Estados Unidos por el Tribunal Supremo a raíz del asunto del acero) contraria a la admisión de un poder legislativo delegado (*delegatus delegare non potest*). Como sea que el pueblo delega en las Cámaras la facultad de legislar — se afirma —, éstas no pueden, sin el consentimiento de aquél, transferirla a otros órganos (ESMERIN, DECRET). No obstante diversas razones, apoyadas por la utilidad práctica de la delegación, han generalizado la efectividad de una legislación delegada (71), que se ha convertido en una práctica extendida en todos los países. En los Estados Unidos la Constitución no aborda expresamente este problema (72), si bien la cláusula que concede al Congreso poderes

(69) Vid. mi trabajo *Formas y Fuerzas Políticas*, 1958.

(70) GÓMEZ-ACEVO: "El ejercicio de la función legislativa por el Gobierno: Leyes delegadas y Decretos-leyes" (*Rev. Adm. Públ.*, núm. 6, página 101).

(71) "La mayor parte de la doctrina se pronuncia afirmativamente respecto a la admisibilidad de la delegación, explicando el fenómeno, bien como un mandato otorgado por los órganos legislativos en favor de los ejecutivos (BRUNIALTI y COSTRICO), bien atribuyendo a la ley de delegación el carácter de una ley en blanco del poder legislativo que abandona al ejecutivo la determinación de su contenido, a imagen de la letra en blanco del derecho cambiario (KELSEY, ORLANDO), bien afirmando que es una contradicción calificar a las leyes delegadas de legítimas cuando es lo cierto que se dictan al amparo de una ley formal de delegación (RANSELLETTI). A nuestro juicio, parece evidente que en los países de constitución flexible el poder legislativo que puede modificar ésta mediante una ley ordinaria, puede igualmente con una norma de tal rango hacer dejación al poder ejecutivo del ejercicio de su propia función legislativa" (id., pág. 105).

(72) Sobre la función legislativa del gobierno en Estados Unidos, vid.: COONE: *Statute Making*, 1948; CHAMBERLAIN: *The President, Congress and*

implícitos "para dictar todas las leyes que fueren necesarias y convenientes" (art. 1, sec. 8, *in fine*), justifica relativamente la delegación al Presidente de algunas de sus funciones para hacer frente a situaciones que reclaman una acción rápida y autoritaria inadecuada al procedimiento parlamentario (73).

El Tribunal Supremo se ha mostrado vacilante ante la tesis de la legislación delegada, pronunciándose en contra de algunas leyes del *New Deal* porque no *canalizaban* suficientemente las facultades delegadas (74), pues es absolutamente preciso que el Congreso fije las directrices (*standards*) que han de vincular al Presidente (75). Pero a partir de 1937 el propio Tribunal se mostró más tolerante a este respecto, declarándose incompetente para conocer de ciertas delegaciones legislativas relativas tanto a materias relacionadas con la guerra (76), como a otros aspectos de la vida política (77), con lo cual, a diferencia de lo que ocurre en la Gran Bretaña, no puede hablarse en Norteamérica de una posición constitucional definida sobre la legislación delegada, ya que solamente parece haberse destacado la necesidad de que las competencias delegadas sean limitadas o *canalizadas* por el Congreso, bien por razón del objeto (materias concernientes a la marcha de la guerra, por ejemplo), bien por la finalidad o propósito (defensa de los Estados Unidos), bien por la forma (información previa al Congreso, posibilidad de abrogar las medidas acordadas por delegación, etcétera), bien, en fin, en relación al tiempo (señalando un plazo de duración, reservándose la facultad de derogar la delegación con una *Concurrent resolution*, etc.) (78).

En ocasiones, el Congreso dicta disposiciones ratificando y convalidando actos extraconstitucionales realizados precisamente por

Legislation, 1946; SAPP: "Executive Assistance in the Legislative Process" (*Pub. Adm.*, 1946); SCHWARTZ: "Delegated Legislation in America" (*Modern Law Rev.*, 1948); WALKER: *The Legislative Process: Lawmaking in the United States*, 2.^a ed., 1948.

(73) No ha tenido mucha acogida la opinión contraria a las delegaciones legislativas, por entender que el Presidente, en caso de emergencia, posee ya unos *war powers* constitucionales que hacen superfluos a los delegados.

(74) *Panama Refining Co. v. Ryan*, 1934; *Schechter Bros. v. U. S.*, 1935; *Carter v. Carter Coal Co.*, 1936. Casos todos ellos relativos a la *National Recovery Act*.

(75) Posteriormente, el Tribunal Supremo afirmará que lo fundamental en la función legislativa es la determinación de las normas fundamentales o principios de política legislativa, que pueden ser ejecutados por los órganos administrativos o ejecutivos (*Cotton Mills v. Administrator*, 1941).

(76) *Malford v. Smith*, 1939; *Rowles v. Willingham*, 1944; *Yaker v. U. S.*, 1944.

(77) *U. S. v. Curtiss-Wright Export Corp.*, 1936, relativo a la política exterior. Vid., a este respecto, *supra*, nota 10, y LEVITT: *The President and International Affairs of the U. S.*, 1954.

(78) Sobre estos, extremos vid. GENVAUX: "Chronique Constitutionnelle Etrangère: Etats-Unis" (*Rev. Dr. Páb.*, 1946, págs. 593 y sigs.).

el Presidente (79), pero en la mayoría de las ocasiones especifica las funciones delegadas que el primer magistrado podrá ejercer en lo sucesivo.

Algunas de estas delegaciones son de fecha muy anterior a la segunda Guerra mundial, manteniendo todo su vigor. Cuando a raíz de la proclamación de la "national emergency" por Roosevelt, el 7 de septiembre de 1939, el Senado solicitó del *Attorney General* una relación de los poderes extraordinarios del Presidente para los casos de crisis o de guerra, éste, a título meramente informativo, enumeró más de un centenar de leyes de delegación de poderes especiales, promulgadas desde 1798 a 1939, que nunca fueron derogadas. Algunas de ellas se promulgaron en épocas prebélicas o de neutralidad (así, por ejemplo, Wilson, en 1917 y antes de iniciarse las hostilidades, obtuvo el poder de imponer la prioridad de los contratos relativos a material de guerra), pero la mayoría databan de la época de la primera Guerra mundial. Recordemos a este respecto la *Food and Fuel Control Act* de 1917, que autorizaba al Presidente para regular la fabricación, conservación y distribución de materias de primera necesidad, para requisar víveres y combustibles, para hacerse cargo de la dirección de determinadas industrias, para prohibir la fabricación de alcoholes destinados a elaborar bebidas y para tasar el precio del trigo y del carbón; la *Selective Service Act* de 1917, relativa a la ampliación del servicio militar obligatorio de los dieciocho a los cuarenta y cinco años; la conocida *Oberman Act* de 1918, que confirió al Presidente poderes de reorganización administrativa por un plazo que terminaría seis meses después de finalizada la guerra, y numerosas disposiciones autorizándole para embargar determinadas exportaciones, controlar las comunicaciones, utilizar los transportes, etc.

Con estos antecedentes, la segunda Guerra mundial ofrecerá la ocasión para que el Congreso reconozca nuevamente las antiguas delegaciones y las amplíe con otras de nueva planta. Ya antes de la ruptura de las hostilidades por los Estados Unidos las leyes que otorgaban poderes excepcionales al Presidente se sucedieron con abundancia, sobre todo a partir de 1940 (80). Una vez decla-

(79) Así, la 1.ª War Powers Act de 1941 dispone, en su sección 302, que "todos aquellos actos, decisiones, reglamentos, normas, órdenes y proclamaciones emitidas hasta el presente, promulgados, realizados o emitidos por el Presidente o por el Secretario del Tesoro... quedan aprobados, ratificados y confirmados".

(80) Entre las disposiciones dictadas en época de neutralidad: *Naval Expansion Act*, *Naval Air Fleet Measure*, *Naval Reorganization Act*, *Bill to Expedite Naval Shipbuilding*, *Bill to Expedite National Defense*, *Aircraft Procurement Law*, *Compulsory Military Training Bill*, y especialmente: *Lend-Lease Act*, *Property Seizure Bill* y *Selective Service Act*.

rada la guerra, las delegaciones se multiplican, destacándose los dos *War Powers Acts* (18 diciembre 1941 y 27 marzo 1942), además de otras muchas disposiciones que perseguían la misma finalidad (81).

A modo meramente indicativo citamos esporádicamente algunas de las potestades delegadas a la Presidencia en virtud de tan copiosa legislación.

Delegaciones de carácter militar.—Entre las numerosas facultades transferidas al Presidente a este respecto figuran, entre otras, las siguientes: movilizar cuantos hombres juzgue necesarios para el interés nacional y elevar los contingentes militares (*Selective Training and Service Act*); prohibir la exportación de equipos militares y adquirir el material necesario para la defensa (*Bill to Expedite National Defense*); vender, transferir, cambiar, prestar o arrendar buques, aviones y material de guerra u otras materias a cualquier país cuya defensa considere vital para la propia defensa de los Estados Unidos (*Lend-Lease Act*); eximir los contratos de guerra de las formalidades legales (*1.º War Powers Act*); expropiar los objetos de utilidad militar y naval, así como las provisiones y municiones necesarias para la defensa nacional e incluso —en casos de necesidad— fábricas, maquinaria y materiales, para hacer frente a una necesidad urgente (*Property Seizure Act* y *2.º War Powers Act*); conceder un trato de preferencia a los contratos de guerra y sancionar a los infractores de esta disposición (*2.º War Powers Act*), etc.

Delegaciones de naturaleza económica.—Fueron probablemente las más importantes, contándose entre ellas las siguientes facultades: controlar los bienes de los extranjeros en los Estados Unidos, así como las transacciones con otros países (*1.º War Powers Act*); proteger las industrias de guerra; adquirir y disponer de bienes y aceptar donaciones para realizar el programa bélico; conceder franquicia militar; establecer un sistema de racionamiento de primeras materias; regular la distribución, producción y consumo de energía; fijar precios y normas de consumo de cualquier clase de productos; prohibir o limitar las exportaciones (*2.º War Powers Act*); proceder a la estabilización de la economía nacional, regulando los precios, sueldos, salarios, arrendamientos, etcétera, que afecten al costo de la vida (82); revisar los mercados de guerra y confiscar los beneficios excesivos, etc.

(81) Emergency Price Control Act, War Contracts Renegotiation Act, Small Business Mobilization Act, Stabilization Act, War Labor Disputes Act, etcétera.

(82) Esta disposición fué declarada constitucional por el Tribunal Supremo (*Yakus v. U. S.*, 1944, y *Boycles v. Wapshaw*, 1943), declarando que cuando el interés público lo justifica puede autorizarse una acción sumaria sujeta a una ulterior revisión judicial.

Delegaciones político-administrativas.—Tienen por objeto, fundamentalmente, facultar al Presidente para coordinar las agencias administrativas y crear las que considere oportunas; limitar la libertad de comercio, de correspondencia y de comunicaciones con el extranjero (1.ª *War Powers Act*); conceder la ciudadanía a los combatientes; regular la transmisión de noticias (2.ª *War Powers Act*); resolver conflictos laborales a través del *National War Labor Board (War Labor Disputes Act)*.

La consolidación de la paz (iniciada ya por la *War Mobilization Act*, de 1944) motivó una reacción contra los poderes de emergencia del Presidente, que culminó en el conocido fallo del Tribunal Supremo recaído en el famoso asunto de los aceros, que declaró inconstitucional la requisita acordada por Truman (basándose en la emergencia previamente declarada a raíz de la intervención china en Corea y en la *Selective Service Act*, que autorizaba tales incautaciones), ordenando la restitución. El Tribunal Supremo sostuvo a este respecto que “la emergencia no crea poder” (Juez Douglas), que “ninguna ley autoriza al Presidente para tomar posesión de la propiedad como en el presente caso” (Juez Black), que el poder del Presidente como Comandante supremo no es igual en los casos de rebelión y en los de simple conflicto “entre la industria y el trabajo” (Juez Jackson), o que el Presidente se excedió en el uso de las atribuciones que le concede la ley Taft-Hartley (Jueces Franckfurter, Baston y Clark).

En resumen, la concentración de los poderes de guerra que aumentan las facultades del Presidente norteamericano no es sino una confirmación de la ley política que nos dice que sólo un poder fuerte puede vencer un momento crítico. Toda enfermedad social exige de un médico que se imponga la tarea de curarla, aunque sea de un modo doloroso, ya que --como nos dice Doxoso Coutrés-- cuando se sale del orden por la puerta del pecado hay que volver a él por la puerta de la pena.

BIBLIOGRAFIA

Para el estudio de los poderes de guerra del Presidente de los Estados Unidos hay que acudir necesariamente a las obras generales de Derecho constitucional norteamericano, y fundamentalmente a las que citamos a continuación:

A) *Obras clásicas:*

- ASSOCIATION OF American Law Schools: *Selected Essays on Constitutional Law*, 5 vols., 1938.
- BOURDIN: *Government by Judiciary*, 1932.
- BRUCE: *The American Commonwealth*, 2.^a ed., 1913.
- BURDICK: *The Law of the American Constitution*, 1929.
- BUTLER: *Les Etats-Unis d'Amérique*, 1925.
- LABERT: *Histoire Constitutionnelle de l'Union Américaine*, 4 vols., 1930-37.
- MADISON, HAMILTON y JAY: *The Federalist*.
- MCLAUGHLIN: *A Constitutional History of the United States*, 1935.
- — — *The Foundations of American Constitution*, 1932.
- TAYLOR: *The Origins and Growth of the American Constitution*, 1911.
- TOQUEVILLE: *De la Démocratie en Amérique*, 1835-40.
- WILSON: *Congressional Government*, 1885.
- — — *Constitutional Government of the United States*, 1908.
- WILLOUGHBY: *The Constitutional Law of the United States*, 3.^a ed., 1925.

B) *Obras modernas:*

- ASTRALDI: *La Costituzione degli Stati Uniti d'America*, 1946.
- BAYLEY y OTROS: *Aspects of American Government*, 1950.
- BEARD: *The Republic, New conversation on fundamentals*, 1944.
- — — *American Government and Politics*, 10.^a ed., 1949.
- BECK: *The Constitution of the United States* (ed. revisada, 1941).
- BINCKLEY: *A Grammar of the American Politics*, 1949.
- BISCARETTI DI REFFIA: "Tendenze costituzionali contemporanee: Stati Uniti" (*Riv. trim. Dir. Pubbl.*, 1952).
- BROGAN: *The American Political System*, 1943.
- — — *An Introduction to the American Politics*, 1954.
- BRUCE: *American National Government*, 1952.
- CARR, MORRISON y OTROS: *American Democracy in Theory and Practice*, 1951.
- COMANGER: *Documents of American History*, 5.^a ed., 1951.
- CORWIN: *The Constitution and what it Means Today*, 11.^a ed., 1959.
- — — y PELATSON: *Understanding the Constitution*, 1949.
- COYLE: *The U. S. Political System and how it works*, 1957.
- CROSBKEY: *Politics and the Constitution in the History of the United States*, 2 vols., 1953.
- CHRISTENSEN y KIRKPATRICK: *The People, Politics and the Politicians*, 1950.
- CHURMAN: *Leading Constitutional Decisions*, 8.^a ed., 1960.
- DIXON y PLISCHKE: *American Government Documents and Materials*, 1950.
- HOOD: *Cases on Constitutional Law*, 4.^a ed., 1940.

- DOWLING: *Cases on Constitutional Law*, 4.^a ed., 1950.
- FAHMAN: *American Constitutional Decisions*, 1950.
- FAHMAN: *Readings in American Government*, 1950.
- FENN: *The Development of the Constitution in the Case Law of the Supreme Court*, 1948.
- FERGUSON y MACHENRY: *The American System of Government*, 1949.
- FINCHER, FERGUSON y MACHENRY: *American Government Today*, 1951.
- FINLETTER: *The U. S. Government and the Future* (Parl. Affairs, 1949).
- FRANK: *Cases on the Constitution*, 1951.
- GERVAIS: "Chronique Constitutionnelle Etrangère: Etats-Unis, 1939-46" (*Rev. Dr. Public*, 1946).
- GORSFELL, LANCASTER, RANKIN: *Fundamentals of American National Government*, 1955.
- HOLCOMBE: *Our More Perfect Union*, 1950.
- HURST: *The Growth of American Law*, 1950.
- JOHNSON: *Government in the U. S.*, 4.^a ed., 1947.
- KELLY y HARRISON: *The American Constitution, its Origins and Development*, 1948.
- LANK: *The American Democracy*, 1948.
- LUBELL: *The Future of American Politics*, 1952.
- MATHEWS: *The American Constitutional System*, 2.^a ed., 1940.
- MUNRO: *The Government of the United States*, 5.^a ed., 1947.
- NEUMANN: "Die Verfassungsentwicklung in den Vereinigten Staaten von Amerika" (*Öst. zeits. f. Off. Recht*, 1946).
- NIXON: *American Federal Government*, 1952.
- OGG y RAY: *Introduction to American Government*, 10.^a ed., 1951.
- Essentials of American Government*, 17.^a ed., 1952.
- PATERSON: *Presidential Government in the U. S.*, 1947.
- y WALKER: *American National Government*, 1949.
- PINTO: "Chronique Constitutionnelle Etrangère: Etats-Unis" (*Rev. Dr. Public*, 1950).
- La crise de l'Etat aux Etats-Unis*, 1951.
- POPE, DE LANCY y DARRY: *Basic Constitutional Cases*, 1948.
- POPPER: *American Government and Politics*, 1955.
- RAVA: "Rassegna dei recenti sviluppi del Diritto Costituzionale americano" (*Rass. Dir. Pubb.*, 1946).
- ROBSTER: *Documents in American Government*, 1949.
- ROUCK: "Panorama di studi politici americani" (*Il Politico*, 1957).
- SAYE, POUND y ALLUM: *Principles of American Government*, 1950.
- SHOLLEY: *Cases on Constitutional Law*, 1951.
- SIEGFRIED: *Tableau des Etats-Unis*, 1954.
- SCHWARTZ: *American Constitutional Law*, 1955.
- STAMP: "The American Presidential System" (*The Pol. Quart.*, 1951).
- STUBBS y GOSFELL: *Select Readings in American Government*, 1948.
- SWARTHOUT y BARTLEY: *Principles and Problems of American National Government*, 1950.

- SWISHER: *American Constitutional Government*, 1943.
 --- *The Growth of Constitutional Power in the United States*, 1946.
 --- *The Theory and Practice of American National Government*, 1951.
 TRESLINA: *American Constitutional Law*, 1958.
 TUNG, A. Y. S.: *Le Système Constitutionnel des Etats Unis d'Amérique*, 3 volumes, 1954.
 VAN DOREN: *Constitution des Etats Unis*, 1956.
 WRIGHT: *The Growth of American Constitutional Law*, 1942.
 ZINCK: *Government and Politics in the United States*, 3.^a ed., 1951.
 --- --- PENNIMAN y HATHORN: *American Government System*, 1958.

Sobre el Presidente y la Presidencia en general:

- ALSOE: *Men Around the President*, 1939.
 BEARD: *The Presidents in American History*, 1953.
 BERMAN: *Labor Disputes and the President*, 1924.
 BENLEY: *President and Congress*, 1947.
 --- "The President as a National Symbol" (*Ann. Amer. Acad. Pol. Soc. Scienc.*, 1952).
 BROWNSLOW: *The American Presidency*, 1940.
 CHAMBERLAIN: *The President, Congress and Legislation*, 1946.
 CORWIN: *The President, Office and Powers*, 3.^a ed., 1956.
 --- y KOENIG: *The Presidency Today*, 1956.
 ELLIS: "The Presidency faces the Future" (*Curr. Hist.*, 1953).
 FINCHER: *The President of the United States*, 1956.
 FURMAN: *White House Profile*, 1951.
 GOLDMAN: "The Presidency as Moral Leadership" (*Ann. Amer. Acad. Pol. Soc. Sci.*, 1952).
 HERRING: *Presidential Leadership, the Political Relations of Congress and Chief Executive*, 1940.
 HELLMAN: *Mr. President*, 1952.
 HORCOMBE: "Presidential Leadership and the Party System" (*Yale Rev.*, 1954).
 HURD: *The White House, A Biography*, 1940.
 HYMAN: *The American President*, 1954.
 LARKY: *The American Presidency*, 2.^a ed., 1949 (trad. Buenos Aires, 1948).
 LEENING: *The White House in Picture and History*, 1953.
 LEVY: *The President and the International Affairs of the U. S.*, 1954.
 LORANT: *The Presidency*, 1951.
 MARRIP: *Los Estados Unidos y su Presidente*, 1952.
 MILDREDE: *Presidents on Parade*, 1948.
 MISTEK: "Prezidentskaja vlast S. S. A. oruzije diktatur i monopolisti cesovno šajitaba" (*Soc. Gov. Pravo*, 1952).
 MOORE: *Politics, Presidents and Cautails*, 1952.
 MORGAN: *Our Presidents*, 1949.
 NEWMAN: "The Presidents and the Professors" (*Taculicth Cent.*, 1953).
 OPPER: "Funktionen av presidentmakten i U. S. A." (*Act. Pol. Bergein*, 1952).

- PATTERSON: *Presidential Government in the U. S.*, 1947.
 RANKIN y OTOS: *The Presidency in Transition*, 1949.
 RHODES: "The Presidential Office" (*Sec. Mag.*, 1963).
 RICHARDSON: *Messages and Papers of the Presidents*, 10 vols., 1897.
 ROSSITER: *The American Presidency*, 1956.
 SMALL: *Some Presidential Interpretations of the Presidency*, 1932.
 SMITH: *A President in Many Men*, 1948.
 SOMERS: "The President as Administrator" (*Am. Amer. Ac. Pol. Soc. Sc.*, 1952).
 TAFT: *Our Chief Magistrate and his Powers*, 3.^a ed., 1938.
 THOMPSON: "Controlling the President" (*Curr. Hist.*, 1953).
 TOMPKINS y McCONNELL: *Presidents of the U. S.*, 1951.
 WARREN: "The President in the Court" (*Curr. Hist.*, 1963).
 WILMERDING: "The President and the Law" (*Pol. Sc. Quart.*, 1952).
 ZURCHER: *Theory and Practice of the Presidency*, 1928.

Sobre los poderes del Presidente, y especialmente sobre los poderes de guerra:

- BEARD: *America in Midpassage*, 1941.
 BINKLEY: "The Relation of the President to Congress" (*Parliam. Aff.*, 1949).
 CORWIN: *Total War and the Constitution*, 1947.
 --- "The War and the Constitution: President and Congress" (*Amer. Pol. Sc. Rev.*, 1943).
 CUSHMAN: "War Power" (*Amer. Pol. Sc. Rev.*, 1943).
 DENDIAS: *Le renforcement des pouvoirs du Chef d'Etat dans la démocratie*, 1932.
 FAIRMAN: *The Law of Martial Rule*, 1950.
 GERVAIS: "Chronique", citada.
 GOUGH: "L'évolution recente des pouvoirs du Président des États-Unis" (*Rev. Intern. Dr. Comparé*, 1950-51).
 HERRING: *The Impact of War*, 1943.
 KOENIG: *The President and the Crisis*, 1944.
 MARX (ed.): "National Defense and Democratic Society: A Symposium" (*Amer. Pol. Sc. Rev.*, 1949).
 MILTON: *The Use of Presidential Power, 1789-1943*, 1944.
 NELSON: *Ascent of Democracy*, 1946.
 RANKIN: *When Civil Law Fails*, 1939.
 --- *The Presidency in Transition*, 1949.
 ROCHE: "Executive Power and Domestic Emergency: the quest for prerogative" (*West. Pol. Quart.*, 1952).
 ROGERS: "Presidential Dictatorship in the United States" (*Quart. Rev.*, 1919).
 ROSSITER: *Constitutional Dictatorship*, 1948.
 SCHWARTZ: "Delegated Legislation in America" (*Modern Law Rev.*, 1948).
 SOMERS: "Civil-Military relations in mutual security" (*Am. Amer. Acad. Pol. Soc. Sc.*, 1963).

SEFFENBUS, *Lead Lease, Weapon for Victory*, 1941

STERN, "Emergencies and the Presidency" (en el volumen colectivo *The Presidency in Transition*, 1949)

SWISHER, *The Growth of the Constitutional Power in the U. S.*, 1906

TESSÉ, "Les pouvoirs du Président des Etats Unis et l'arrêt de la Cour Suprême relatif à la saisie des aciers" *Rev. Intern. De. Comparée*, 1947

VANOS, *Diplomacy in the Modern World*, 1937

WALKER, "The problem of Constitutional Relationship" *Int. Pol.*, 1949