

Ocho años son suficientes. La Enmienda 22.^a a la Constitución de EEUU

Sumario: RESUMEN.—I. PRESENTACIÓN.—II. EL PRECEDENTE DE WASHINGTON Y LA CONVICCIÓN DE JEFFERSON.—III. FRANKLIN ROOSEVELT SE CORONA.—IV. Y EL CONGRESO CIERRA LA PUERTA A NUEVOS REYES.—V. LOS PRESIDENTES QUE HAN CRITICADO LA ENMIENDA 22.^a—VI. EL COLEGIO ELECTORAL, LA INSTITUCIÓN MÁS DISCUTIDA.—VII. CONCLUSIONES.—VIII. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

El presidente de Estados Unidos es el único cargo electo del ámbito federal en ese país sobre el que pesa una interdicción temporal: sólo puede ser reelegido una vez. El origen de este veto no se encuentra en la Constitución, sino en una costumbre instaurada en los primeros años de la república y, posteriormente, en la Enmienda 22.^a, que cumplió sus primeros sesenta años de vida en 2011. En este tiempo, sólo dos presidentes en ejercicio han planteado su supresión para permitir que los ciudadanos elijan a quien deseen y no pierdan la experiencia de un líder. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre con la institución del colegio electoral, que escoge al presidente, los ciudadanos parecen satisfechos con sus presidentes por dos mandatos.

PALABRAS CLAVE: *Presidente, Estados Unidos, reelección, mandatos, enmienda.*

* Doctorando en Derecho Público. Diploma de Estudios Avanzados.

ABSTRACT

The United States president is the only elected official at the federal level in that country on a temporary injunction weighing: it can only be reappointed once. The origin of this veto is not in the Constitution, but a costum introduced in the early years of the republic and then in the 22nd Amendment, which had just celebrated its first sixty years of lifetime in 2011. By this time, only two presidents in office have expressed their democratic grounds of suppression, allowing citizens to elect whomever they choose and not to lose the experience of a successful leader. However, unlike what happens with the institution of the electoral college which chooses the president, citizens seem satisfied with their two-terms presidents.

KEY WORDS: *President, United States, two-terms, election, amendment.*

I. PRESENTACIÓN

El hombre más poderoso del mundo¹ tiene su mandato limitado no sólo por las leyes divinas² sino, también, por las humanas. No más de ocho años. El presidente de Estados Unidos es el único cargo electo de nivel federal de su país con fecha de caducidad. Los senadores y los congresistas pueden acumular décadas de servicio público si sus electores les mantienen en el cargo y los nueve magistrados miembros del Tribunal Supremo, una vez nombrados, son vitalicios. Por el contrario, en cuanto el presidente jura por segunda vez su cargo, todo el mundo sabe que cuatro años más tarde, salvo que medien la muerte, la dimisión o la destitución, entregará su poder. Esto es así desde 1951, cuando se incorporó a la Constitución la Enmienda 22.^a

La Constitución de 1787 tuvo gran influencia en el constitucionalismo hispanoamericano. La primera Constitución mexicana republicana, la de 1824, copió casi todas las instituciones políticas de EEUU como un mal estudiante que deseara aprobar copiando al buen estudiante: el congreso bicameral, la figura del vicepresidente, el federalismo, el mandato del presidente por cuatro años, la elección de éste por un colegio electoral designado por los estados, el nombre de secretario para los ministros... Las excepciones a este mimetismo fueron escasas: la declaración de la religión católica como la oficial, la prohibición de la esclavitud y la aceptación de la

¹ Richard Nixon, primero vicepresidente (1953-1961) y más tarde presidente (1969-1974), aseguraba que el presidente de Estados Unidos es el hombre más poderoso de la Tierra «sólo en el sentido de que dirige a la nación más poderosa de la Tierra. Pero, en realidad, el poder del Presidente norteamericano es más limitado que el de muchos otros presidentes en el mundo». Ver NIXON, Richard, *En la arena. Memorias de victorias, derrotas y renovación*, Plaza y Janés, Barcelona, 1990, p. 217.

² Cuando en 1960 los cabecillas del Partido Demócrata trataban de imponer como vicepresidente al senador texano Lyndon B. Jonson en el *ticket* para las elecciones, John Kennedy dijo a uno sus hombres de confianza, Kenneth O'Donnell, lo siguiente: «Tengo 43 años de edad. No voy a morir en la Casa Blanca. Así que la vicepresidencia no importa nada».

reelección con un mandato inhábil³. Este último requisito lo tomaron los constituyentes mexicanos de la Constitución española de 1812, que establecía la inhabilidad en ciertos puestos de elección popular. Para que una misma persona pudiera ser elegida por segunda vez diputado provincial, debían haber transcurrido cuatro años «*después de haber cesado en sus funciones*» (art. 331) y dos años para diputado a Cortes (art. 110); y para quien hubiera ejercido cualquiera de los cargos de alcalde, corregidor y procurador síndico de un municipio fijaba un lapso de dos años (art. 316).

Bajo la ley fundamental mexicana de 1824, que rigió hasta 1836, sólo un presidente cumplió íntegro su período: Guadalupe Victoria (1824-1829). Al comparar la bonanza política de EEUU con el fracaso de México, Alexis de Tocqueville constató que la concordancia de instituciones y circunstancias físicas en dos sociedades no produce los mismos efectos:

«Las leyes federales fueron, seguramente, la porción más importante de la legislación de los Estados Unidos. México, que está tan felizmente situado como la Unión angloamericana, se ha apropiado de esas mismas leyes, y no puede acostumbrarse al gobierno de la democracia.»⁴

Que en EEUU no haya habido, a diferencia de otras repúblicas del continente, presidentes que hayan buscado su perpetuación en el cargo, como el general Porfirio Díaz en México, que gobernó ininterrumpidamente entre 1884 y 1911 (y antes entre 1877 y 1880), se debe no sólo a las normas constitucionales, sino, sobre todo, comportamiento de todos y cada uno de los ciudadanos.

II. EL PRECEDENTE DE WASHINGTON Y LA CONVICCIÓN DE JEFFERSON

Mientras estaban en guerra con Inglaterra, los representantes de las Trece Colonias aprobaron el 15 de noviembre de 1777 en el Segundo Congreso Continental los artículos de la Confederación y la Unión Perpetua, que establecían una débil Confederación, con un ejecutivo colegiado cuyas únicas facultades se reducían a aplicar lo aprobado por al menos nueve de los trece estados y carente de órgano legislativo común. Los artículos entraron en vigor después de su ratificación en 1781, pero los problemas de gobierno surgieron en cuanto llegaron la paz y la independencia en 1783, ya que la Confederación «*no posibilitaba gobierno efectivo alguno*»⁵.

³ Artículo 77: «El presidente no podrá ser reelecto para este encargo sino al cuarto año de haber cesado en sus funciones».

⁴ DE TOCQUEVILLE, ALEXIS, *La democracia en América*, Sarpe, Madrid, 1984, p. 142.

⁵ En este párrafo y los dos siguientes seguimos al profesor GARCÍA COTARELO, JUAN, en *El régimen político de los Estados Unidos*, capítulo de *Regímenes políticos actuales*, Tecnos, 3.^a ed., Madrid, 1995, pp. 538 y ss.

La terminación de la guerra (1776-1783) gracias a la ayuda militar de Francia y España a los rebeldes impidió, en opinión de algunos historiadores, el surgimiento del caudillismo y las revueltas militares, como ocurrió en la América española, donde la guerra de independencia se prolongaron alrededor de quince años. Según Paul Johnson,

«Estados Unidos se salvó de esto, pero por poco. (...) Tras lo sucedido en Yorkstown, la irritación de algunos oficiales por la debilidad y la negligencia del Congreso, que había conducido al desabastecimiento de las tropas, llevó a que se presionara a Washington para que tomara el poder: exactamente el tipo de movimiento que frustraría la independencia en Latinoamérica. El coronel Lewis Nicola, un hugonote irlandés, le escribió una carta a Washington en la que le pedía que “accediera al trono”. (...) Si quedaba alguna sospecha de cesarismo se disipó finalmente gracias a la prontitud y decisión con que el mismo Washington se retiró del Ejército [en diciembre de 1783].»⁶

En varios estados, las asambleas legislativas aprobaban todo tipo de leyes, incluso contradictorias con los artículos, sin que el ejecutivo confederal pudiese hacer nada por impedirlo; en esos estados, el ejecutivo lo encarnaban gobernadores electos por períodos de un año. El Congreso, nombre del ejecutivo colegial, no tenía poder para recaudar las contribuciones que le debían entregar los estados y para disponer de fondos sólo tenía el recurso de la emisión de papel moneda. Los sectores económicos más perjudicados por esta arquitectura constitucional empezaron a reclamar una revisión de los artículos; en 1782, el legislativo de Nueva York propuso a los demás estados una nueva convención; en 1784, lo hizo James Madison, futuro presidente (1809-1817) e impulsor de la publicación *El Federalista*. En 1785, «*el comercio interestatal es prácticamente inexistente. La moneda confederal ha perdido todo su valor y los Estados se defienden unos de otros detrás de fuertes aranceles proteccionistas*».

Antes de que el experimento político y social de los Estados Unidos fracasase, en 1787 se reunió en Filadelfia una Convención Constitucional. Ésta se dividía en dos partidos: los demócrata-republicanos, partidarios de los derechos soberanos de los estados, y los federalistas, partidarios de un gobierno más centralizado y poderoso. La Convención elaboró una Constitución federal, que aprobó en septiembre del mismo 1787 y entró en vigor el 4 de marzo de 1789, después de que fuera ratificada, no sin duras discusiones, por las asambleas de nueve estados. La tendencia de la norma fundamental era «*esencialmente antidemocrática*», lo que se manifestaba no sólo en que «*el principio representativo que regía para los cargos electivos en la Federación y los Estados (en especial para el Presidente y los Senadores federales), remitiese a formas de elección indirecta*»; sólo los miembros de la Cámara de Representantes serían electos de manera directa. Otra muestra del carácter antidemocrático de la Constitución era «*la separación*

⁶ JOHNSON, PAUL, *Estados Unidos. La historia*, Javier Vergara Editor, Barcelona, 2001, pp. 173-174.

e interdependencia de los poderes, contra la potencial irrupción de una “voluntad general” uniforme de tipo roussoniano, con la que el pueblo se sintiese identificado, legitimándose, como soberano, para un actuar ilimitado»; es decir, se pretendía impedir el gobierno omnipotente de la mayoría. La filosofía de la Constitución es «la idea de gobierno mixto de Harrington, consistente en un delicado mecanismo de intercontroles, en el que los componentes democráticos y aristocráticos se neutralizan entre sí, posibilitando así un gobierno de las leyes y no de los hombres». Además, las ratificaciones de la Constitución por los estados se caracterizaron por «procedimientos de dudosa legalidad orientados a impedir los debates en profundidad del texto propuesto».

En la Convención, los federalistas (Madison, Alexander Hamilton y George Washington entre ellos) propugnaron un presidente unipersonal con amplios poderes para evitar la dispersión y el bloqueo de la república; sería elegido con participación popular y por un período corto de cuatro años, con posibilidad de ser reelecto. Por el contrario, los demócrata-republicanos (Thomas Jefferson, Roger Sherman y Edmund Randolph fueron los principales) querían un ejecutivo débil que no pusiese en peligro la soberanía de los estados, y por ello defendieron diversas propuestas como un triunvirato, el consentimiento del legislativo federal para el nombramiento o la destitución de los miembros del ejecutivo, incluido el presidente, y la existencia de un consejo ejecutivo adjunto; el mandato presidencial sería de siete años de duración, sin reelección. La propuesta aprobada fue la de los federalistas: elección popular —aunque matizada con el colegio electoral—, mandato de cuatro años y reelección sin límite. El presidente de la Convención, el general Washington, fue elegido por el colegio electoral en 1789 y 1793 de manera unánime; al final de su segundo mandato, renunció a presentarse a un tercero.

El siguiente presidente que desempeñó dos mandatos fue Thomas Jefferson, demócrata-republicano, que había sido secretario de Estado en el Gobierno de Washington entre 1789 y 1793. En los debates constitucionales había propugnado el septenio para los presidentes, pero durante sus años de gobierno se decantó por un sistema que él definió como ocho años con una renovación o un despido a la mitad. El 6 de enero de 1805, dos días después de su segunda toma de posesión, escribió una carta en la que se declaró decidido a mantener el precedente de Washington y no presentarse para un tercer mandato, y hasta se mostró partidario de una enmienda a la Constitución para limitar la reelección⁷.

En los años siguientes, el poder federal, compuesto por el Congreso bicameral (Senado y Cámara de Representantes), la Presidencia y el Tribunal Supremo, empezó a expandirse. El sistema se basaba en el equilibrio entre los poderes, moldeado más tarde por las enmiendas y la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

⁷ «Genl. Washington set the example of voluntary retirement after 8 years. I shall follow it, and a few more precedents will oppose the obstacle of habit to anyone after a while who shall endeavor to extend his term.» El texto de la carta, en <http://www.let.rug.nl/usa/P/tj3/writings/brf/jeff167.htm>.

Tocqueville censuró la facultad de la reelección del presidente, que cuando escribió su libro era ilimitada. Aunque el estudioso francés reconocía que *«impedir que el jefe del poder ejecutivo pueda ser reelegido parece, a primera vista, contrario a la razón»*, concluía que la reelección había sido un error y se decantaba por su prohibición.

«Es imposible contemplar la marcha ordinaria de los asuntos públicos en los Estados Unidos, sin percibir que el deseo de ser reelegido domina los pensamientos del Presidente; que toda la política de su administración se dirige hacia ese punto; y, sobre todo, que, a medida que la crisis se aproxima, el interés individual sustituye al interés general.

Así, pues, el principio de la reelección hace más extensa y peligrosa la influencia corruptora de los gobiernos electivos. Tiende a degradar la moral política del pueblo y a reemplazar al patriotismo por la habilidad.

(...) al introducir [los constituyentes] el principio de la reelección, destruyeron en parte su obra. Han concedido al Presidente un gran poder, pero le han quitado el deseo de hacer uso de él.

Si el Presidente no fuera reelegible, no por eso sería independiente del pueblo, ya que seguiría siendo responsable ante él, pero el favor de los ciudadanos no le sería tan necesario como para plegarse en todo a sus deseos.

(...) para no privar al Estado del talento de un hombre, han hecho casi inútil ese talento.»⁸

Estamos ante una polémica que acompaña a los presidentes y a los parlamentarios desde la instauración de las primeras repúblicas modernas: ¿se debe restringir el sufragio activo de los ciudadanos y el sufragio pasivo de quienes desempeñan los cargos de presidentes y hasta de parlamentarios?, ¿debe predominar el derecho de los ciudadanos a elegir a quien quieran o el interés de la comunidad de evitar que un dirigente se perpetúe?

El sociólogo hispano-norteamericano Juan José Linz critica el rechazo a la reelección con los siguientes argumentos:

«Desde un punto de vista más práctico, la pérdida de personas que han ganado experiencia en el cargo, que probablemente serán más eficaces en los comités, para llegar a compromisos y para convencer a otros. También cabría preguntarse quién haría de la política una vocación si la oportunidad de ocupar un cargo se limitara a uno o dos mandatos. La política democrática es una actividad de aficionados, no de especialistas o tecnócratas, pero de aficionados que se convierten en profesionales en el juego político. ¿En qué medida queremos que la política sea de aficionados?

La premisa subyacente a la limitación de mandatos es que los votantes no pueden juzgar a aquellos que eligen, que ocupar un cargo constituye una ventaja injusta difícil de contrarrestar, lo que excluye la posibilidad de que los que lo ocupan tengan que rendir cuentas por sus políticas. ¿Garantiza la can-

⁸ DE TOCQUEVILLE, ALEXIS, *op. cit.*, pp. 142 y ss.

didatura de alguien nuevo, de historial desconocido, una decisión más racional, informada e independiente?»⁹

Linz desconfía no sólo del presidencialismo como sistema de gobierno, sino, también, del principio de no reelección. La ventaja de la continuidad y la eficacia que puede aportar un gobernante *«se pierde cuando hay un principio de no reelección (...) Un presidente con éxito en su actuación puede no tener la oportunidad de continuar un programa político una vez terminado su mandato, puesto que el individuo no es reelegido»*¹⁰.

En EEUU la no reelección se impuso entre 1947 y 1951, pero en Iberoamérica, como hemos adelantado arriba, apareció más de cien años antes, en una parte por la influencia de la Constitución de 1812 y en otra parte por la experiencia posterior a la independencia. Los constituyentes iberoamericanos, luego de entregar amplias facultades a los jefes de Estado, buscaron las maneras de evitar que se transformasen en dictadores vitalicios. Para ello recurrieron a tres técnicas constitucionales:

- El mandato de duración limitada y fija, en el que se determinan hasta los días de celebración de las elecciones y la asunción de la presidencia.
- Los límites a la reelección del presidente (para siempre o por espacio de un mandato o dos después de abandonado el poder) o de sus familiares.
- La acusación constitucional o destitución por parte del Legislativo (las constituciones exigen normalmente para la destitución de los presidentes *quorums* muy altos, que hacen prácticamente ilusoria dicha responsabilidad).

Sin embargo, desde hace veinticinco años, se ha convertido en una ola en Hispanoamérica la aprobación de la reelección de los presidentes, al menos por un mandato más consecutivo (Argentina en 1994, Brasil en 1997, Colombia en 2004, Ecuador en 2008 y Bolivia en 2009, y en Venezuela de manera ilimitada en 2009).

Maurice Duverger (1963) expresa así los riesgos de la reelección:

«La posibilidad de reelección del Presidente plantea un primer problema. El ejercicio del poder crea, naturalmente, un perjuicio favorable en el espíritu de los ciudadanos, a menos de un fracaso patente, difícil de medir: la reelección es siempre más fácil que la primera elección. Un jefe de Gobierno no debe aprovecharse de ello para permanecer demasiado tiempo en funciones, lo que sería enojoso desde el punto de vista democrático y malo desde el punto de vista práctico. Si la inestabilidad gubernamental

⁹ LINZ, JUAN JOSÉ, *Obras Escogidas. Vol. 4. Democracias: quiebras, transiciones y retos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, p. 656.

¹⁰ LINZ, JUAN JOSÉ, *Discurso de investidura como «doctor honoris causa»*, Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 1992, p. 40.

es deplorable, una excesiva estabilidad también lo es. La renovación del Presidente permite cambiar de aire, de caras y de métodos: esto conviene asegurarlo regularmente. En muchos Estados de América latina toda reelección está prohibida¹¹, lo que limita la estabilidad presidencial a cuatro o cinco años: el plazo es un poco corto. En los Estados Unidos, la enmienda 22 ha impuesto la práctica seguida por todos los Presidentes desde Washington, exceptuando a Roosevelt: no se puede ser reelegido más que una vez, lo que hace que sean ocho años la duración máxima del jefe del Gobierno. Este plazo parece razonable. Se podría discutir si conviene oponerse a la reelección inmediata (como en América latina) o prohibir el presentarse para un nuevo mandato, como en USA.»¹²

El constitucionalista venezolano Allan R. Brewer-Carías subraya las diferencias entre el principio de no reelección y el principio electivo, que no sólo suelen convivir, sino que, en su opinión, el primero es una condición imprescindible para que se pueda aplicar el segundo:

«Este principio de la alternabilidad, como principio fundamental, se concibió históricamente para enfrentar las ansias de perpetuación en el poder, es decir, el continuismo, y evitar las ventajas en los procesos electorales de quienes ocupan cargos y a la vez puedan ser candidatos para ocupar los mismos cargos. (...) La elección es una cosa, y la necesidad de que las personas se turnen en los cargos es otra, y por ello el principio se ha reflejado siempre en el establecimiento de límites a la reelección de los funcionarios electos, lo que por lo demás es propio de los sistemas presidenciales de gobierno. (...) La alternabilidad del gobierno, por tanto, es un principio del constitucionalismo que se opone al continuismo o a la permanencia en el poder por una misma persona, por lo que toda previsión que permita que esto pudiera ocurrir, sería contraria al mismo.»¹³

La tendencia contraria al no reeleccionismo o la alternabilidad se suele denominar «*continuismo*», aunque no por los partidarios de la perpetuación de un presidente. El continuismo, como explica Brewer-Carías, se refiere a las personas, pero en ocasiones excepcionales puede referirse a un régimen organizado en torno a un partido, como el Partido Revolucionario Institucional en México o el Partido Colorado en Paraguay, que controla el Estado, incluyendo la manipulación de las elecciones, de modo que todos sus candidatos a presidentes son elegidos una y otra vez.

¹¹ Téngase en cuenta que Duverger escribió estas líneas a principios de los años 60 del siglo xx, cuando la prohibición de la reelección era norma de derecho constitucional en la mayoría de las repúblicas iberoamericanas.

¹² DUVERGER, MAURICE, *Francia: Parlamento o Presidencia*, Taurus, Madrid, 1963, pp. 59-60.

¹³ BREWER-CARIAS, ALLAN RANDOLPH, «La ilegítima mutación de la Constitución por el juez constitucional y la demolición del Estado de Derecho en Venezuela», *Revista de Derecho Político*, núm. 75-76, mayo-diciembre de 2009, UNED, Madrid, p. 311.

El constitucionalismo ecuatoriano ha sido el más constante en mantener el principio de alternabilidad en Iberoamérica, ya que ha aparecido en las dieciocho Constituciones promulgadas en siglo y medio desde la de 1830 a la de 1998 con el enunciado «*El Gobierno del Ecuador es popular, representativo, electivo, alternativo y responsable*»; en la vigente, de 2008, el constituyente lo eliminó. La Constitución de Guatemala de 1985, al referirse a los derechos y deberes de los ciudadanos incluye el de «*Defender el principio de alternabilidad y no reelección en el ejercicio de la Presidencia de la República*» (art. 136. f).

Un punto a favor de la capacidad del parlamentarismo para mantener unida a la sociedad es que la posibilidad de que un presidente de gobierno o un primer ministro en un sistema parlamentario se mantengan en el poder durante largos años causa menos rechazo al pueblo que si se trata de un presidente. Así lo constata el profesor Linz:

«Una paradoja interesante de los sistemas parlamentarios radica en que la posibilidad de que una persona ocupe el cargo de jefe del gobierno a lo largo de un período prolongado de tiempo, durante varias legislaturas sucesivas, no genera la hostilidad que suscita la posibilidad de reelección en muchos sistemas presidenciales. En numerosos sistemas presidenciales, la reelección es anticonstitucional, en otros sólo se permiten dos mandatos sucesivos y en uno (Venezuela) sólo era posible la reelección tras haber estado fuera del cargo durante un mandato. La propuesta de cambio de la regla de no reelección ha generado protestas violentas, incluso disturbios, y ha sido uno de los argumentos a favor de los golpes de Estado.

¿Por qué es distinta la respuesta? En primer lugar, está el hecho de que un presidente del gobierno sólo ocupe el cargo mientras su partido o la coalición que lo apoya disponga de una mayoría en el Parlamento. Además, la coalición podría desintegrarse en caso de crisis o el partido podría cuestionar su liderazgo en cualquier momento. Ello produce una sensación psicológica de que nadie tiene garantizada a priori la permanencia en el poder por un período fijo de ocho o más años. El pueblo y los líderes en competencia pueden albergar la esperanza de que el candidato electo fracase y sea sustituido, algo imposible, excepto en los casos de impeachment, en los sistemas presidenciales. Por sí mismas, las permanencias prolongadas en el cargo no cambian la percepción psicológica del tiempo. La expectativa frustrante de que no haya cambio en ocho años no llega a surgir. Podríamos preguntarnos si la moción de censura constructiva no crea una frustración similar en algunos sistemas parlamentarios.»¹⁴

Una vez elegido en un régimen presidencialista, el presidente tiene grandes probabilidades de cumplir su mandato íntegro, a no ser que la muerte o la destitución por el legislativo (en el caso de que su constitución lo permita) corten su carrera, como demuestra la historia de la pre-

¹⁴ LINZ, JUAN JOSÉ, *Obras Escogidas. Vol. 4. Democracias: quiebras, transiciones y retos*, p. 655.

sidencia norteamericana. En sus casi 230 años de existencia, en EEUU ha habido cuarenta y cuatro presidentes, y quince de ellos han obtenido dos mandatos completos. Cuatro fallecieron de muerte natural o enfermedad en la Casa Blanca: William Henry Harrison (1841), Zachary Taylor (1850), Warren Harding (1923) y Franklin Roosevelt (1945); cuatro fueron asesinados: Abraham Lincoln (1865), James Garfield (1881), William McKinley (1901), y John Kennedy (1963); y uno dimitió: Richard Nixon (1974).

III. FRANKLIN ROOSEVELT SE CORONA

El único presidente de Estados Unidos que procedió a varias reelecciones sucesivas fue el demócrata Franklin D. Roosevelt: 1932, 1936, 1940 y 1944. Nadie antes que él había obtenido más de dos mandatos. Los expresidentes republicanos Ulises Grant (1869-1873 y 1873-1877) y Theodore Roosevelt (1901-1905 y 1905-1909) habían intentado obtener un tercer mandato, pero habían sido derrotados; el primero en las primarias de su partido para las elecciones de 1880, y el segundo en las elecciones de 1912 a las que se presentó como candidato de su propio Partido Progresista. Para romper ese precedente, Roosevelt empleó las mismas argucias retóricas de los dictadores *eternos*, como el de México (Porfirio Díaz), el de Perú (Augusto Leguía) y el de la República Dominicana (Rafael Trujillo), magnificadas por los medios de comunicación que estaban a su disposición, en especial la radio, en cuya manipulación el político era un maestro: delegar la decisión en sus admiradores, en su partido y, al final, en el pueblo soberano. Según el experto en campañas políticas Dick Morris, «*Roosevelt montó un elaborado show de que no quería postularse, pero al final accedió a la candidatura, diciendo al país: “Mi conciencia no me dejará dar la espalda al llamado de la nación”*»¹⁵.

En 1940, Estados Unidos estaba fuera de la guerra mundial, pero en 1944 ya participaba en ella, por lo que, para las elecciones presidenciales de este año, Roosevelt recurrió a metáforas y comparaciones militares:

«Si la convención [del Partido Demócrata] me propone para la presidencia, aceptaré. Si el pueblo me elige, obedeceré. Yo aceptaré y obedeceré, pero no participaré en el habitual sentido partidista, político. Pero si el pueblo me ordena proseguir en este despacho y en esta guerra, tengo el mismo derecho a renunciar como lo tiene el soldado a dejar su puesto en la formación. Por mi parte, yo no deseo presentarme. En la próxima primavera, habré sido presidente y comandante en jefe de las fuerzas armadas por espacio de doce años. Todo, dentro de mí, me grita que regrese a mi casa junto al río Hudson. A regañadientes, pero repito que, como un

¹⁵ MORRIS, DICK, *Juegos de poder. Ganar o perder: cómo juegan la partida los grandes líderes políticos de la historia*, El Ateneo, Buenos Aires, 2002, p. 357.

buen soldado, que aceptaré y serviré en este despacho, si eso me ordena el comandante en jefe de todos nosotros: el pueblo soberano de los Estados Unidos.»¹⁶

En cuanto se conocieron los rumores de que Roosevelt se preparaba para presentarse para el que sería su tercer período, empezaron las protestas. En febrero de 1940, el Senado del estado de Nueva York aprobó una resolución en la que pedía al Congreso federal que votase una ley que prohibiese a los presidentes el desempeño de un tercer mandato¹⁷ y casi un 90% de los periódicos se pronunció en contra¹⁸. El asesor de Roosevelt Raymond Moley, que dejó la Casa Blanca debido a los deseos del presidente de reelegirse una y otra vez, asoció la limitación de mandatos a los mecanismos constitucionales elaborados en Estados Unidos para reducir la arbitrariedad del poderoso, y colocó esta regla a la misma altura que la facultad del Tribunal Supremo para enjuiciar los actos del Congreso y la independencia de los poderes Legislativo y Judicial respecto del Ejecutivo¹⁹. Sobre la independencia judicial, se debe recordar que entre su segundo y su tercer mandato, Roosevelt nombró a todos los jueces del Tribunal Supremo, cosa que no ha hecho ningún otro presidente. El órgano judicial había declarado inconstitucionales algunas de las leyes del *New Deal* aprobadas en el primer mandato y Roosevelt preparó un proyecto de ley, que se llamó *Court Packing Plan*, para establecer la jubilación obligatoria de los magistrados y nombrarles seis adjuntos. Lo presentó en el Legislativo en febrero de 1937, al poco de ser reelegido por primera vez, pero, aunque decayó por su inconstitucionalidad y por el rechazo del Congreso, consiguió que el

¹⁶ Carta remitida al presidente del Partido Demócrata poco antes de la elección del candidato de su partido a las elecciones presidenciales de noviembre de 1944. Revista *Time*, 24-7-1944. Ver en <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,791534,00.html>, consultada el 10 de marzo de 2011. Esta carta mereció el siguiente comentario del corresponsal de *La Vanguardia* en Estados Unidos, Francisco Lucientes: «En la abundante fraseología política yanqui existe un dicho del general Sherman, quien declinó en 1884 su designación por el Partido republicano para la Presidencia, respondiendo: “Si me nombran, no aceptaré, y si me eligen, no desempeñaré el cargo”. El presidente Roosevelt, ahora, tomó la frase de Sherman, le dio una vuelta gramatical y dijo con ella todo lo contrario que el autor: “Si la Convención demócrata me nombra candidato presidencial, aceptaré, y si el pueblo me elige luego, gobernaré”» (*La Vanguardia*, 14-7-1944). La crónica se puede consultar en <http://hemeroteca-paginas.lavanguardia.es/LVE07/HEM/1944/07/14/LVG19440714-005.pdf>.

¹⁷ La prensa española dio esta noticia, a la vez que el anuncio del «rumor procedente de la Casa Blanca» de que Roosevelt se estaba preparando para presentarse a un tercer mandato. Ver *La Vanguardia*, 28-2-1940. La página del periódico se puede consultar en la siguiente dirección: <http://hemeroteca-paginas.lavanguardia.es/LVE07/HEM/1940/07/16/LVG19400716-002.pdf>.

¹⁸ MORRIS, DICK, *op. cit.*, p. 358.

¹⁹ «... the problem of restraining power has always been the central problem of government —the problem that will never be settled in an absolute sense so long as there are men in the world. The traditions that have grown up around the Constitution —the tradition of the right of the Supreme Court to review acts of the Congress, the tradition that prohibits tampering with the independence of either the legislative nor the judicial arms of the government, the tradition that no President shall serve more than eight years- all spring from the bitter teaching of experience that power is dangerous.» Ver MOLEY RAYMOND, *After seven years*, Harper y Brothers Publishers, 6th edition, New York and London, 1939, pp. 397 y 398.

Supremo cambiase su jurisprudencia. En 1943, el tribunal entero había sido nombrado por Roosevelt²⁰.

Las protestas arreciaron cuando Roosevelt aceptó en julio de 1944 la designación por su partido para un cuarto mandato. Debemos destacar que, aunque Roosevelt ganó cuatro elecciones presidenciales, su peso en la política nacional y dentro de su propio partido, su autoridad, fue disminuyendo. Por ejemplo, su número de votos descendió de manera progresiva, así como el apoyo a los candidatos demócratas en los ámbitos nacional y local. La reelección por encima de los ocho años,

«tendía a incrementar el poder político de los caudillos locales más que el suyo propio. Éstos apoyaron su deseo de quebrar la vieja regla de dos períodos presidenciales y de presentarse para un tercer período en 1940 y un cuarto en 1944; lo utilizaron para obtener votos, pero consolidaron su propio poder bajo su sombra menguante. (...) En 1944, FDR volvió a postularse, pero a esas alturas los caudillos del partido tenían tanto poder que lo obligaron a abandonar a su vicepresidente, Henry A. Wallace (1888-1965), y a escoger a un experimentado producto de la maquinaria demócrata de Misuri, Harry S. Truman (1884-1972).»²¹

EVOLUCIÓN ELECTORAL DE F. ROOSEVELT				
AÑO	VENCEDOR	VOTOS	DERROTADO	VOTOS
1932	Franklin Roosevelt	22.809.638	Herbert Hoover	15.758.901
1936	Franklin Roosevelt	27.751.612	Alfred Landon	16.681.913
1940	Franklin Roosevelt	27.244.160	Wendell Willkie	22.305.198
1944	Franklin Roosevelt	25.602.504	Thomas Dewey	22.006.285

Fuente: Paul Johnson

Este último justificó en sus memorias las reelecciones sucesivas de Roosevelt por el bien del pueblo y contra la amenaza reaccionaria:

«Se me ha preguntado por qué en 1944 había participado en la campaña a favor del cuarto mandato de Franklin D. Roosevelt, en contra de mi convicción de que ningún Presidente debe serlo más que en dos mandatos.

La respuesta es sencilla; sabía lo que habría sucedido en 1944, si Roosevelt y sus ideales no hubiesen continuado presidiendo nuestra política en aquellos tiempos extremadamente críticos. Si las fuerzas reaccionarias hubiesen podido hacerse con el control del gobierno durante aquella

²⁰ Roosevelt hizo nombrar a su propio ministro de Justicia para magistrado: Robert H. Jackson, en 1941, que se mantuvo hasta 1954. Dos de esos magistrados permanecieron en sus puestos hasta los años 70: Hugo Black hasta 1971 y William O. Douglas hasta 1975.

²¹ JOHNSON, PAUL, *op. cit.*, p. 669.

época de emergencia, cuando tanto los asuntos internos como los exteriores se hallaban en situación peligrosamente inestable, sabía que, en cuestión de unos meses, hubiésemos visto la revocación o la anulación de gran parte del acertado programa social por el cual Roosevelt y los demócratas habían luchado tan duramente durante los dieciséis últimos años. Aunque el Presidente no se encontrase físicamente tan fuerte, era un seguro vencedor para las fuerzas del liberalismo, y yo deseaba hacer todo lo que pudiese para ayudarlo.»²²

Todas las elecciones las ganó Roosevelt en competencia libre con otros candidatos y con la prensa de papel en contra (en cambio, la radio le apoyaba), pero su período de gobierno coincidió con varias longevas dictaduras latinoamericanas.

PRESIDENTES CON MANDATOS MÁS LARGOS EN AMÉRICA EN LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XX		
PRESIDENTE	PAÍS	DURACIÓN
Porfirio Díaz*	México	1877-1911
Manuel Estrada	Guatemala	1898-1920
Rafael Reyes Prieto	Colombia	1904-1909
Juan Vicente Gómez*	Venezuela	1908-1935
Augusto Leguía	Perú	1919-1930
Rafael Trujillo*	R. Dominicana	1930-1961
Getúlio Vargas	Brasil	1930-1945
Maximiliano Hernández*	El Salvador	1931-1944
Jorge Ubico	Guatemala	1931-1944
Tiburcio Carías Andino	Honduras	1932-1948
Franklin D. Roosevelt	Estados Unidos	1932-1945
Anastasio Somoza	Nicaragua	1937-1956

* Se incluyen todos los años de su régimen

IV. Y EL CONGRESO CIERRA LA PUERTA A NUEVOS REYES

El período de gobierno de Roosevelt, terminado como en las monarquías con su muerte, que ocurrió el 12 de abril de 1945, produjo una

²² TRUMAN, HARRY, *Memorias. Años de prueba y esperanza. De Hiroshima a la NATO*, Vergara Editorial, Barcelona, 1956, pp. 201-202.

reacción constitucional. El presidente había despreciado al Congreso y éste, en cuanto la balanza del poder basculó hacia él, respondió.

«Quedaba el esfuerzo postbélico del Congreso para responder a la Presidencia acrecentada por la guerra. Este impulso se abrió camino sobre todo en los asuntos internos después de la II Guerra Mundial. El Congreso rechazó el programa interno del presidente Truman, aprobó legislación importante contra su veto y combatió de modo general su tentativa de convertir el New Deal de Roosevelt en el Fair Play de Truman. Y no se contentó el Congreso con Truman. Lo mismo que había repudiado después de la Guerra Civil la presidencia lincolniana utilizando su poder de acusación contra Andrew Johnson, y lo mismo que después de la I Guerra Mundial había repudiado la presidencia wilsoniana apoyando a Harding, y a la normalidad, después de la II Guerra Mundial, repudió a Franklin D. Roosevelt, aprobando la Enmienda 22 y prohibiendo a todo futuro presidente más de dos períodos de mandato.»²³

El Legislativo aprobó la Enmienda 22.^a a la Constitución²⁴ el 21 de marzo de 1947, al unirse los republicanos²⁵ con los demócratas del sur, opuestos a los programas del *New Deal*. Esta alianza superó los dos tercios de los miembros de cada cámara para aprobar la enmienda. Además, la reforma tenía que ser ratificada por 36 estados antes de siete años, y ese número se consiguió el 27 de febrero de 1951. Así se desbarató el nuevo precedente sentado por Franklin D. Roosevelt, con una sanción moral al presidente del New Deal: si es indiferente o hasta positivo que un presidente gobierne cuatro mandatos seguidos, ¿por qué el Congreso lo prohíbe constitucionalmente? Debido a esta enmienda, el presidente de EEUU se convirtió en el principal cargo del sistema constitucional con límite de tiempo a la permanencia. Tal como está redactada la enmienda, una persona podría ser elegida como vicepresidente de varios presidentes.

1. No se elegirá a la misma persona para el cargo de Presidente más de dos veces, ni más de una vez a la persona que haya desempeñado

²³ SCHLESINGER, ARTHUR M., *La presidencia imperial*, Dopesa, Barcelona, 1974, p. 131.

²⁴ El único análisis de un jurista español a la Enmienda 22.^a cuando se aprobó que hemos encontrado son las páginas dedicadas por el catedrático de derecho internacional CAMILO BARCIA TRELLES en su crónica de la *Revista de Estudios Políticos*, núm. 56, marzo-abril de 1951, Instituto de Estudios Políticos, Madrid.

²⁵ En las elecciones de mitad de mandato de 1946, el Partido Republicano obtuvo la mayoría en la Cámara de Representantes y el Senado, aunque la volvió a perder en las elecciones de 1948, en las que también fue derrotado su candidato a la presidencia, Thomas Dewey, por Harry Truman. Los republicanos no eran el partido mayoritario en el Congreso desde la presidencia de Herbert Hoover (1929-1933). En esas elecciones de 1946, los republicanos aumentaron el número de gobernadores de estados de su partido, hecho que facilitó la ratificación de la enmienda. El primer estado en ratificarla fue Maine, el 31 de marzo de 1947, y el último Nevada, el 26 de febrero de 1951; ambos, con gobernador republicano.

dicho cargo o que haya actuado como Presidente durante más de dos años de un período para el que se haya elegido como Presidente a otra persona. El presente artículo no se aplicará a la persona que ocupaba el puesto de Presidente cuando el mismo se propuso por el Congreso, ni impedirá que la persona que desempeñe dicho cargo o que actúe como Presidente durante el período en que el repetido artículo entre en vigor, desempeñe el puesto de Presidente o actúe como tal durante el resto del referido período.

2. Este artículo quedará sin efecto a menos de que los legislativos de tres cuartas partes de los diversos Estados lo ratifiquen como enmienda a la Constitución dentro de los siete años siguientes a la fecha en que el Congreso los someta a los Estados.²⁶

De esta enmienda, destacamos la claridad de su enunciado, «*No se elegirá a la misma persona para el cargo de Presidente más de dos veces*», y también la regulación de la situación en que quedaba el presidente Truman cuando la enmienda fuese incorporada a la Constitución. Estas precauciones no existen —por imprevisión de los legisladores o por buscada ambigüedad— en algunas Constituciones iberoamericanas que permiten la reelección y que han dado lugar a interpretaciones opuestas. La enmienda a la Constitución colombiana de 1991 autorizando la reelección por un único mandato que se introdujo en 2006, durante la presidencia de Álvaro Uribe (2002-2010), es igual de clara que la estadounidense.

Artículo 197: Nadie podrá ser elegido para ocupar la Presidencia de la República por más de dos períodos.

No podrá ser elegido Presidente de la República o Vicepresidente quien hubiere incurrido en alguna de las causales de inhabilidad consagradas en los numerales 1, 4 y 7 del artículo 179, ni el ciudadano que un año antes de la elección haya ejercido cualquiera de los siguientes cargos:

Ministro, Director de Departamento Administrativo, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, del Consejo Superior de la Judicatura, o del Consejo Nacional Electoral, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Registrador Nacional del Estado Civil, Comandantes de las Fuerzas Militares, Director General de la Policía, Gobernador de Departamento o Alcaldes.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Quien ejerza o haya ejercido la Presidencia de la República antes de la vigencia del presente Acto Legislativo sólo podrá ser elegido para un nuevo período presidencial.

Del contenido de la Enmienda 22.^a se deduce que quien fuese vicepresidente y sucediese al presidente en la segunda mitad del mandato podría presentarse dos veces a las elecciones y sumar en total casi diez años. Hasta

²⁶ Texto original en http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_amendments_11-27.html#22, consultado el 17 de julio de 2010.

ahora sólo ha estado a punto de producirse este supuesto una sola vez, cuando el vicepresidente Lyndon B. Jonson sustituyó al asesinado Kennedy en noviembre de 1963, sólo un año antes de las siguientes elecciones, pero no quiso competir en las elecciones de 1968. En cambio, Gerald Ford, vicepresidente de Nixon desde diciembre de 1973 en sustitución de Spiro Agnew, accedió a la presidencia en agosto de 1974, con lo que superaba por unos meses la mitad del mandato; en consecuencia, de haber ganado las elecciones de 1976, su período habría acabado en enero de 1981.

La primera propuesta para derogar la Enmienda 22.^a se registró en 1956, a los cinco años de haber entrado en vigor. Varios parlamentarios han presentado iniciativas con la misma finalidad, pero la supresión del límite a la reelección no ha captado interés suficiente. El congresista demócrata por Nueva York José Serrano ha propuesto desde 1997 en cada nueva legislatura de su Cámara la eliminación de la Enmienda 22.^a; en enero de 2011, registró su iniciativa por séptima vez²⁷.

V. LOS PRESIDENTES QUE HAN CRITICADO LA ENMIENDA 22.^a

Merece la pena citar también la opinión que del principio de no reelección, introducido en la Constitución de Estados Unidos mediante la Enmienda 22.^a, tienen varios de los presidentes a los que afectó.

Richard Nixon se incorporó a la Cámara de Representantes en 1946 al ser elegido por un distrito de California y votó a favor de la Enmienda 22.^a; luego fue vicepresidente del general Dwight Eisenhower (1953-1961) y presidente (1969-1974). Otro futuro presidente miembro de ese Congreso que respaldó con su voto la limitación de mandatos fue el demócrata John F. Kennedy, quizás porque Roosevelt había dejado de contar con su padre, gerifalte del Partido Demócrata en Massachusetts. Años más tarde, Nixon confesó su equivocación. El motivo es que la limitación de la reelección resta poder al presidente, tanto en el interior como en el exterior.

«Conforme se acerca el tiempo en que un Presidente ya no puede hacer nada por o en contra de alguien su poderío empezará a declinar. Por eso los segundos mandatos no son nunca tan productivos como los primeros. Aun cuando los datos que aporten las encuestas respecto a un Presidente sean bajos, el Congreso y los medios de comunicación vacilarán en simpatizar con él si temen que pueda ser reelegido. Es por esta causa que el limitar la presidencia a un plazo de seis años, reforma muy en boga hoy día entre los científicos de la política, no es una buena idea. En el exterior sus colegas en la escena mundial serían todos virtualmente mayores que él y en el propio país se convertiría en un inútil desde el momento en que las encuestas lo situaran por debajo del cincuenta por ciento.

²⁷ <http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=hj111-5&tab=related>.

Cuando era congresista en 1947, voté a favor de la enmienda veintidós, que limitaba la presidencia a dos mandatos. El Presidente Eisenhower(,) que bajo ninguna circunstancia hubiera tratado de gobernar por tercera vez, opinaba que la enmienda era un error. Luego de dejar su cargo, el Presidente Reagan, que probablemente hubiera sido reelegido para un tercer mandato, ha hecho campaña para su anulación. Yo me equivocaba y ellos tenían razón. (...) Otro argumento igualmente decisivo para la anulación de la enmienda es el de que los problemas a los que se enfrenta el país, tanto en el interior como en el exterior, son tan grandes hoy en día, que no podemos permitirnos un Gobierno congresista débil. Necesitamos una fuerte jefatura presidencial. El limitar arbitrariamente el ejercicio de la presidencia(,) ya sea imponiendo un mandato de seis años o manteniendo la enmienda veintidós, reduce enormemente la autoridad del Presidente, porque quienes se opongan a él sabrán que pronto llegará el día en que dejará de poder hacer algo por o en contra de ellos.»²⁸

En este sentido, el tratadista francés André Hauriou se fijó en la inestabilidad que, en su opinión, aporta la no reelección obligatoria a la política de Estados Unidos:

«La elección del presidente es el gran momento de la vida política de Estados Unidos. Cuando el presidente en funciones no puede ser reelegido y hay que designar una nueva personalidad, la agitación electoral dura casi dos años. Esta situación es criticable, desde el momento en que equivale más a la muerte política del presidente en activo, que al ejercicio normal de sus prerrogativas.»²⁹

En sus memorias, escritas en 1978, Nixon mencionaba el origen de la Enmienda 25.^a, que regula la sucesión en caso de incapacidad del presidente. Éste era un asunto de interés para él, porque, cuando ocupaba la vicepresidencia, Eisenhower tuvo su vida en peligro dos veces³⁰. La enmienda se aprobó en el Congreso en 1965 y se ratificó por los legislativos estatales en 1967. Tanto a la Enmienda 25.^a como a la salud de Eisenhower, Nixon les dedicó varios párrafos en sus memorias publicadas en 1978, pero no mencionó su voto a favor de la Enmienda 22.^a en el largo capítulo consagrado a sus años en el Congreso, como representante y senador. Hizo esto último casi doce años después en otro libro, que ya hemos citado.

Cuando se tramitó la Enmienda 22.^a, pasó a toda velocidad por el Congreso. La discusión anterior a la votación en la Cámara de Representantes duró sólo dos horas y en el Senado se prolongó por cinco días³¹.

²⁸ NIXON, RICHARD, *op. cit.*, p. 221.

²⁹ HAURIU, ANDRÉ, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Ariel, Barcelona, 1980, p. 525.

³⁰ El presidente sufrió en 1955 un infarto y en 1957 una trombosis.

³¹ MACGREGOR BURNS, JAMES y DUNN, SUSAN, «No more Two-Terms Blues», diario *The New York Times*, 5-1-2006.

Como en las tres décadas siguientes a la incorporación de la enmienda ningún presidente desempeñó dos mandatos completos, salvo Eisenhower, que nunca se planteó la posibilidad de un tercero, tal como afirma Nixon, su mantenimiento no fue más que un asunto de debate académico. Harry Truman (1945-1953), al que el articulado de la enmienda le permitía presentarse en las elecciones de 1952, renunció a hacerlo en marzo de ese año debido a los malos pronósticos electorales. Sólo a partir de gobernantes poderosos, como Ronald Reagan y Bill Clinton, que concluyeron sus presidencias rebosantes de la fuerza y popularidad necesarias para presentarse a una re-reelección, la prohibición pasó al debate público. Por la misma razón, la discusión sobre los efectos del veto constitucional en el presidente reelecto, que le convierte en un «*pato cojo*», se limitaba al período de Eisenhower, el único hasta finales de los años 80 sobre el que se pudo aplicar esta teoría. La sustancia de la teoría del «*pato cojo*» consiste en que el presidente pierde su prestigio y su autoridad cuando, con el segundo mandato ganado, se convierte en inelegible y empieza a acercarse a la puerta de salida de la Casa Blanca³²; ya no tiene nada que ofrecer a los diputados, senadores y dirigentes de su partido, que empiezan a merodear en busca del próximo presidente.

MOTIVOS PARA EL FIN DE LAS PRESIDENCIAS		
PRESIDENTE	AÑOS	CAUSA
Harry Truman (Dem.)	1945-1953	Renuncia
Dwight Eisenhower★ (Rep.)	1953-1961	Enmienda
John Kennedy (Dem.)	1961-1963	Magnicidio
Lyndon B. Jonson (Dem.)	1963-1969	Renuncia
Richard Nixon (Rep.)	1969-1974	Dimisión
Gerald Ford (Rep.)	1974-1977	Derrota
Jimmy Carter (Dem.)	1977-1981	Derrota
Ronald Reagan★ (Rep.)	1981-1989	Enmienda
George H. Bush (Rep.)	1989-1993	Derrota
William Clinton★ (Dem.)	1993-2001	Enmienda
George W. Bush★ (Rep.)	2001-2009	Enmienda

★ Presidentes que desempeñaron dos mandatos completos.

³² Sobre la teoría del «*pato cojo*» y su realidad, cfr. KORZI, MICHAEL, «*Lame Ducks? The 22nd Amendment and Presidential Second Terms*», artículo presentado en la Reunión Anual de la Asociación Americana de Ciencia Política, Chicago. Se puede consultar en http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/2/0/8/7/2/p208728_index.html. Los dos presidentes que desempeñaron dos mandatos y de cuyas memorias disponemos, Ronald Reagan y Bill Clinton, afirman que su último año completo en la presidencia, 1988 y 2000, fue magnífico y lleno de éxitos.

Tres de los presidentes reelectos en el último medio siglo interpretaron sus segundos mandatos como la aprobación popular a lo hecho en sus primeros mandatos.

Richard Nixon, después de las elecciones de 1972:

«The dimensions of the victory were gratifying. (...) I allowed myself only a few minutes to reflect on the past. I was confident that a new era was about to begin, and I was eager to begin it.»³³

Ronal Reagan, después de las elecciones de 1984:

«Habíamos ganado en cuarenta y nueve Estados con el cincuenta y nueve por ciento de los votos y consideré que las elecciones habían dado la aprobación a todo cuanto había estado tratando de hacer y eran el mandato para continuar.»³⁴

Bill Clinton, después de las elecciones de 1996:

«(...) la celebración no estaba tanto marcada por una euforia ruidosa como por la genuina alegría de que nuestra nación funcionara mejor, y porque el pueblo norteamericano hubiera dado su aprobación al trabajo que yo realizaba.»³⁵

¿Les habría gustado a los tres presentarse a un tercero de haber tenido la oportunidad? Ya hemos visto que Nixon se retractó de su aprobación de la Enmienda 22.^a. Una vez comenzado su segundo período, los otros dos presidentes citados criticaron el veto constitucional.

En febrero de 1986, Reagan declaró en una entrevista:

«Deberíamos preguntarnos seriamente si no nos hemos inmiscuido en los derechos democráticos de los ciudadanos. Éstos pueden elegir al mismo senador durante cuarenta años o a un diputado o a cualquier cargo similar por el tiempo que les apetezca. ¿Por qué no tienen el derecho de votar por quienquiera que deseen?»³⁶

Y Clinton propuso que, en vez de dos mandatos consecutivos en toda la vida, se permitan dos mandatos consecutivos, sin más, con lo que un presidente podría alternar períodos de ocho años con, como mínimo, uno de cuatro años inhábil en medio, como permiten las Constituciones argentina y brasileña:

³³ NIXON, RICHARD, *The memoirs of Richard Nixon*, Sidwick & Jackson, Londres, 1978, pp. 716-717.

³⁴ REAGAN, RONALD, *Una vida americana*, Plaza y Janés, Barcelona, 1991, p. 343.

³⁵ CLINTON, BILL, *Mi vida*, Plaza y Janés, Barcelona, 2004, p. 851.

³⁶ Diario *Washington Post*, 10-2-1986. Se puede consultar en <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=36863&st=&st1=#axzz1G7w1Qe1o>.

«Considero que dado que la gente tiene vidas más largas... la enmienda veintidós debería modificarse para decir “dos mandatos consecutivos”, en vez de “dos mandatos consecutivos para siempre”. (...) Puede darse el caso de que elijamos a un presidente de 45 o 50 años de edad y que veinte años más tarde el país se enfrente a los mismos problemas con los que lidió ese presidente antes. A los ciudadanos les gustaría recuperar a ese hombre o esa mujer, pero no tendrían manera de hacerlo.»³⁷

En una entrevista concedida a la revista *Rolling Stone*³⁸ al final de su último mandato, Clinton ya se había mostrado a favor de suprimir la Enmienda 22.^a con el mismo argumento, la mayor esperanza de vida, pero resaltó que el cambio no lo pretendía para beneficiarse él; añadió que si hubiera tenido la posibilidad de presentarse a un tercer mandato lo habría hecho y, además, habría ganado a quienquiera que hubiese sido su rival.

Curiosamente, la misma opinión sobre sus expectativas electorales la tenía Lyndon B. Johnson. En sus memorias, explica por qué no se presentó a la reelección en 1968, enuncia los motivos por los que su vicepresidente perdió ante el Nixon, plantea la derrota como inevitable, pero añade: «*A pesar de esto, estoy convencido de que si me hubiese presentado a la reelección habría sido elegido*»³⁹.

A diferencia de Clinton, entre los argumentos que dio George Washington en septiembre de 1796 para rechazar un tercer mandato estaba el de su edad: «*el peso de los años, que crece con los días, me amonesta más y más que la sombra del retiro me es tan necesaria como deseable*»⁴⁰. El general falleció en su residencia de Mount Vernon tres años después de este discurso; de haber aceptado una nueva reelección, a Washington la muerte le habría sorprendido en el poder.

VI. EL COLEGIO ELECTORAL, LA INSTITUCIÓN MÁS DISCUTIDA

Como 2012 es año electoral en EEUU, conviene comentar brevemente otra de las características constitucionales de este país respecto a la presiden-

³⁷ Cita original: «*I think since people are living much longer... the 22nd Amendment should probably be modified to say two consecutive terms instead of two terms for a lifetime. (...) There may come a time when we elect a president at age 45 or 50, and then 20 years later the country comes up against the same kind of problems the president faced before. People would like to bring that man or woman back but they would have no way to do so*» (29-5-2003). En <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/2946802.stm>, página consultada el 9-3-2011.

³⁸ Revista *Rolling Stone*, 6-10-2000.

³⁹ JOHNSON, LYNDON, *Memorias de un presidente. 1963-1969*, Dopesa, Barcelona, 1971, págs 589-591.

⁴⁰ «*(...) every day the increasing weight of years admonishes me more and more that the shade of retirement is as necessary to me as it will be welcome.*» El discurso íntegro en inglés, en <http://www.access.gpo.gov/congress/senate/farewell/sd106-21.pdf>.

cia: el colegio electoral. Después de que Brasil y Argentina lo sustituyesen por la elección directa en sus Constituciones de 1988 y 1994, el único país de América que lo conserva es EEUU, pese a que es la institución más criticada de su edificio constitucional y se han presentado más de 500 propuestas legislativas para corregirlo o suprimirlo⁴¹.

Los constituyentes de Filadelfia se decantaron por el colegio electoral como un compromiso entre el bando que proponía la elección directa por el pueblo y el bando que defendía la elección por los estados. La intervención de los ciudadanos de EEUU en la elección del presidente, según las normas constitucionales de un Estado federal, era, al principio de la vida del país, menor de lo que ha acabado siendo debido a la extensión de la democracia participativa, el bipartidismo, y los medios de comunicación. Los votantes, en puridad, escogen a los miembros de un colegio electoral, distribuidos en circunscripciones estatales y con un criterio de asignación en el que prima el territorio por encima de la población, ya que cada estado tiene tantos electores como la suma de sus dos senadores y sus representantes en la Cámara; los electores se reúnen el 18 de enero siguiente a las elecciones en la capital de su estado para votar al presidente y al vicepresidente; cada estado dispone de un número de electores igual a la suma de parlamentarios en el Congreso (representantes y senadores). Si ningún candidato obtiene la mayoría, la Enmienda 12.^a establece que la elección se traslada a la Cámara de Representantes, que elegirá al presidente entre los tres candidatos más votados para ese puesto en el colegio electoral, y al Senado, que nombrará al vicepresidente entre los dos más votados. En los más de dos siglos de elecciones se han visto todo tipo de problemas, apañíos y paradojas: presidentes que lo fueron gracias a su victoria en los estados más poblados (Abraham Lincoln no ganó en 1860 en ningún estado del sur), candidatos fallecidos después de haber sido elegidos los miembros del colegio (el senador Horace Greely en 1872) y presidentes triunfadores con menos votos populares que sus rivales (Rutherford Hayes en 1876, Benjamín Harrison en 1888 y George Bush en 2000). La Cámara de Representantes decidió dos elecciones: la de 1800, debido al empate en el colegio entre dos candidatos, Thomas Jefferson y Aaron Burr, y la de 1824, en que escogió a John Quincy Adams, que había obtenido menos votos populares y electorales que Andrew Jackson.

A pesar de las reformas introducidas (traslado de las competencias para nombrar a los electores de los legislativos de los estados a los ciudadanos y fijación de una misma fecha para la elección en todo el país) y el prestigio de las escasas tradiciones políticas que existen en EEUU, el sistema sigue siendo muy discutido.

El intento más serio para reformar el colegio electoral se realizó durante el primer mandato de Nixon (1969-1973). En febrero de 1969, recién

⁴¹ En un libro publicado en 1994, *The Electoral College and the Constitution: the case for preserving federalism*, su autor, ROBERT M. HARDWAY, escribió que no existe un recuento exacto del número de propuestas de reforma y alternativas al sistema electoral registradas en el Congreso desde la Convención Constitucional de 1787 y que aquéllas oscilan entre 500 y 700.

nombrado, Nixon propuso en un mensaje al Congreso la introducción de la segunda vuelta electoral. Las elecciones de 1968 habían sido unas de las más crispadas que vivió el país hasta entonces: el presidente Johnson había renunciado a presentarse para un segundo mandato; el candidato Robert Kennedy había sido asesinado, al igual que el luchador por los derechos de la minoría negra Martin L. King; la guerra de Vietnam dividía a los ciudadanos hasta el punto de causar trifulcas callejeras y desobediencia civil; y se había presentado un tercer candidato, el gobernador de Alabama George Wallace, con un programa en el que, entre otros puntos, abogaba por mantener la política de segregación racial. Wallace consiguió casi un 15% del voto popular y la victoria en cinco estados; Nixon sólo rebasó en 500.000 votos al candidato del Partido Demócrata, el vicepresidente Herbert Humphrey (en 1960, Nixon había perdido frente a John Kennedy por menos de 125.000 votos, pero ambas candidaturas sumaron el 99% de los votos válidos). Aunque al final no sucedió, el colegio podía haberse bloqueado entre los tres candidatos y, en consecuencia, la designación del presidente habría correspondido a la Cámara de Representantes, donde los demócratas tenían la mayoría absoluta. Nixon propuso que los electores de cada estado se distribuyesen entre los candidatos en proporción a los sufragios populares y que se introdujese la segunda vuelta entre dos candidatos si ninguna candidatura obtenía al menos un 40% del voto del colegio⁴². Ese mismo año se empezó a tramitar en la Cámara de Representantes un proyecto de reforma constitucional en este sentido, llamado la Enmienda Bayth-Celler, pero decayó en el Senado en 1971. Desde entonces, ningún presidente se ha implicado en la reforma con intensidad similar a como lo hizo Nixon.

ELECCIÓN PRESIDENCIAL DE 1968			
CANDIDATO	Richard Nixon	Hubert Humphrey	George Wallace
PARTIDO	Republicano	Demócrata	Independiente
VOTOS ELECTORALES	301	191	46
ESTADOS GANADOS	32	13 + DC	5
VOTOS POPULARES	31.785.480	31.275.166	9.906.473

Fuente: Archivos Nacionales de EEUU⁴³

En las elecciones de 1992, de nuevo llegó a la presidencia un candidato con menos votos populares que sus rivales, ya que irrumpió un tercer candidato junto a los de los dos grandes partidos que recibió un 19% del voto.

⁴² «I will support any plan that moves toward the following objectives: first, the abolition of individual electors; second, allocation to Presidential candidates of the electoral vote of each State and the District of Columbia in a manner that may more closely approximate the popular vote than does the present system; third, making a 40% electoral vote plurality sufficient to choose a President.» Ver NIXON, RICHARD (1969): «Special Message to the Congress on Electoral Reform», 20 de febrero de 1969. Disponible en <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=2400#axzz1ZQxZhnhl>, página consultada el 13 de junio de 2011.

⁴³ <http://www.archives.gov/federal-register/electoral-college/scores.html#1968>.

Los casi veinte millones de ciudadanos que escogieron las papeletas de Ross Perot y su vicepresidente no tuvieron ningún representante en el colegio electoral; y eso que el porcentaje de voto del Partido Reformista, un 13,5%, fue mayor que el obtenido por Wallace en 1968.

ELECCIÓN PRESIDENCIAL DE 1992			
CANDIDATO	Bill Clinton	George Bush	Ross Perot
PARTIDO	Republicano	Demócrata	Independiente
VOTOS ELECTORALES	370	168	0
ESTADOS GANADOS	32 + DC	18	0
VOTOS POPULARES	44.908.254	39.102.343	19.741.065

Fuente: Archivos Nacionales de EEUU⁴⁴

En las elecciones de 1996 se repitió lo ocurrido en 1992, ya que la suma de los sufragios reunidos por el segundo y el tercer candidatos, 45.682.591, superó la cantidad del primer candidato, que fue 45.590.703 votos.

En las elecciones de 2000, la composición y el resultado del colegio electoral causaron la mayor de las controversias, pues por primera vez desde el siglo XIX fue elegido un presidente con menos votos ciudadanos que el derrotado.

ELECCIÓN PRESIDENCIAL DE 2000		
CANDIDATO	George W. Bush	Albert Gore
PARTIDO	Republicano	Demócrata
VOTOS ELECTORALES	271	266
ESTADOS GANADOS	30	20 + DC
VOTOS POPULARES	50.456.062	50.996.582

Fuente: Archivos Nacionales de EEUU⁴⁵

Hay que recordar que no existe ninguna ley federal que obligue a los miembros del colegio a votar por el candidato por el que fueron designados; éste asunto es competencia estatal, y 29 estados más el distrito de Columbia establecen sanciones para los electores que incumplen su compromiso⁴⁶. Otra consecuencia de la condición federal de la república es que cada estado está facultado para regular como desee la manera de elegir a sus miembros del colegio electoral, y todos salvo dos (Nebraska y Maine) mantienen el criterio de que el candidato más votado se lleva todos los votos electorales.

⁴⁴ <http://www.archives.gov/federal-register/electoral-college/scores.html#1992>.

⁴⁵ <http://www.archives.gov/federal-register/electoral-college/2000/index.html>.

⁴⁶ <http://www.archives.gov/federal-register/electoral-college/laws.html>.

VII. CONCLUSIONES

La Constitución de EEUU no estableció ningún freno a la reelección continua del presidente, a diferencia de la segunda Constitución americana, la española de 1812. La única limitación fue de carácter consuetudinario y sólo se introdujo una enmienda (1947-1951) después de que un presidente ganase cuatro mandatos. El estudio de los resultados electorales desde Harry Truman muestra que los ciudadanos norteamericanos no aceptan las presidencias eternas, y por tanto los proyectos de derogación de la Enmienda 22.^a ni han prosperado ni han atraído el interés popular y académico que tiene, como contraste, la reforma del colegio electoral. A un período de gobierno republicano de ocho años sucede otro demócrata de la misma duración, con las excepciones de los cuatro años de James Carter y los doce de Ronald Reagan y George H. Bush. Ambos períodos concluyeron debido al fracaso de sendos presidentes en lograr su reelección. ¿Le ocurrirá lo mismo a Barack Obama en 2012 o bien mantendrá la tendencia mayoritaria y, como presidente en ejercicio, ganará su segundo mandato? Los precedentes desde la guerra de Secesión, cuando en 1864 Abraham Lincoln ganó un segundo mandato, están a favor de la reelección de quien ocupa la Casa Blanca, pero con riesgos. De los veintiún presidentes que se presentaron a la reelección dos tercios la consiguieron, pero un tercio no. Entre las reglas cabalísticas que descifran las elecciones sobresale en estos tiempos la de que la economía estaba en recesión cuando fueron derrotados los tres últimos presidentes en ejercicio que se presentaron a la reelección: Herbert Hoover, James Carter y George H. Bush⁴⁷.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- BARCIA TRELLES, C., «El ayer, el hoy y el mañana internacionales», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 56, marzo-abril de 1951, Instituto de Estudios Políticos, Madrid.
- BREWER-CARÍAS, A. R., «La ilegítima mutación de la Constitución por el juez constitucional y la demolición del Estado de Derecho en Venezuela», *Revista de Derecho Político*, núm. 75-76, mayo-diciembre de 2009, UNED, Madrid.
- CLINTON, B., *Mi vida*, Plaza y Janés, Barcelona, 2004.
- DUVERGER, MAURICE, *Francia: Parlamento o Presidencia*, Taurus, Madrid, 1963.
- GARCÍA COTARELO, J., *El régimen político de los Estados Unidos*, capítulo de *Regímenes políticos actuales*, Tecnos, 3.^a ed., Madrid, 1995.
- HARDWAY, R. M., *The Electoral College and the Constitution: the case for preserving federalism*, Praeger Publishers, Westport (Conecticut), 1994.

⁴⁷ NAVARRO-VALLS, RAFAEL, *Entre la Casa Blanca y el Vaticano*, Ediciones Internacionales Universitarias, Madrid, 2009, p. 20.

- HAURIOU, A., *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Ariel, Barcelona, 1980.
- JOHSON, L. B., *Memorias de un presidente. 1963-1969*, Dopesa, Barcelona, 1971.
- JOHNSON, P., *Estados Unidos. La historia*, Javier Vergara Editor, Barcelona, 2001.
- KORZI, M., *Lame Ducks? The 22nd Amendment and Presidential Second Terms*, 2007.
- LINZ, J. J., *Discurso de investidura como «doctor honoris causa»*, Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 1992.
- LINZ, J. J., *Obras Escogidas. Vol. 4. Democracias: quiebras, transiciones y retos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009.
- MACGREGOR BURNS, J. y DUNN, S., «No more Two-Terms Blues», diario *The New York Times*, 5-1-2006.
- MOLEY, R., *After seven years*, Harper y Brothers Publishers, 6th edition, New York and London, 1939.
- MORRIS, D., *Juegos de poder. Ganar o perder: cómo juegan la partida los grandes líderes políticos de la historia*, El Ateneo, Buenos Aires, 2002.
- NAVARRO-VALLS, R., *Entre la Casa Blanca y el Vaticano*, Ediciones Internacionales Universitarias, Madrid, 2009.
- NIXON, R., *Special Message to the Congress on Electoral Reform*, 20 de febrero de 1969.
- *The memoirs of Richard Nixon*, Sidwick & Jackson, Londres, 1978.
- *En la arena. Memorias de victorias, derrotas y renovación*, Plaza y Janés, Barcelona, 1990.
- REAGAN, R., *Una vida americana*, Plaza y Janés, Barcelona, 1991.
- SCHLESINGER JR., A. M., *La presidencia imperial*, Dopesa, Barcelona, 1974.
- TOCQUEVILLE, A., *La democracia en América*, Sarpe, Madrid, 1984.
- TRUMAN, H., *Memorias. Años de prueba y esperanza. De Hiroshima a la NATO*, Vergara Editorial, Barcelona, 1956.