

EL GOBIERNO DIVIDIDO Y EL SISTEMA CONSTITUCIONAL EN ESTADOS UNIDOS. LA PRESIDENCIA DE DONALD TRUMP Y EL ACTUAL GOBIERNO UNITARIO

Divided government and the constitutional system in the United States. Donald Trump's presidency and the current unitary government

Adrián Ortiz Climent¹

Universidad de Valencia

DOI: <https://doi.org/10.62140/AOC10610486>

Sumario: 1. Introducción. 2. El gobierno dividido en el sistema constitucional de los Estados Unidos. 3. Donald Trump, el gobierno dividido y la actual situación de gobierno unitario. Conclusiones

Resumen: El presente trabajo tiene como objeto analizar una de las figuras del sistema constitucional en los Estados Unidos, que es el gobierno dividido, como característica de las relaciones entre la presidencia y el Congreso en el país. Para ello, debemos dar un paso más en este análisis y acercar la figura de gobierno dividido a la actual presidencia de Donald Trump. Y hacer una comparación con la actual situación de gobierno unitario, cómo afecta esto a las relaciones constitucionales y cómo un gobierno dividido requiere de flexibilidad en las relaciones entre la presidencia y el Congreso. El trabajo finaliza con las correspondientes conclusiones.

Palabras clave: presidencia, Congreso, división de poderes, Constitución, Estados Unidos.

Abstract: The purpose of this paper is to analyze one of the features of the United States constitutional system, divided government, as a characteristic of

¹ Profesor de Derecho Constitucional y Relaciones Internacionales en la Universidad Europea de Valencia. Doctor en Derecho Constitucional por la Universidad de Valencia, investigador colaborador del Instituto Franklin en la Universidad de Alcalá de Henares y miembro del Área Científica de Derecho Constitucional de Iberojur. Licenciado en Derecho y Máster en Estudios Internacionales y de la Unión Europea, ambos por la Universidad de Valencia.

the relationship between the presidency and Congress. To do so, we must take this analysis a step further and bring the concept of divided government closer to the current presidency of Donald Trump. We also make a comparison with the current situation of unitary government, how this affects constitutional relations, and how a divided government requires flexibility in the relationship between the presidency and Congress. The paper concludes with the corresponding conclusions.

Keywords: presidency, Congress, division of powers, Constitution, United States.

1. Introducción

El objetivo de este trabajo es profundizar en la figura fundamental para el engranaje constitucional en Estados Unidos: el gobierno dividido como eje de las relaciones entre los dos poderes fundamentales y constitucionales del país. Por un lado, la presidencia o representante del poder ejecutivo y, por otro, el poder legislativo mediante su actuación a través del Congreso. Hablamos, pues, de gobierno dividido y de relaciones ejecutivo- legislativo como ejes fundamentales del engranaje de los pesos y contrapesos ideados por los padres fundadores, pero es necesario ir un paso más allá y ver cómo opera el gobierno dividido en el propio sistema constitucional y político de Estados Unidos; a ello le sumamos una variable: la actual presidencia de Donald Trump, su ejercicio durante los periodos de gobierno dividido y cómo la actual situación de gobierno unitario está poniendo en tensión a todo el sistema institucional y constitucional del país.

Por ello, resulta fundamental analizar la manera en que está regulado a nivel constitucional el gobierno dividido y su evolución o adaptación a cada una de las presidencias y de los cambios políticos y sociales en Estados Unidos. Y también preguntar cómo la presidencia del republicano Donald Trump y su gobierno unitario están afectado a la situación de gobierno dividido y, de manera general, al sistema constitucional y de separación de poderes.

Por tanto, hay que analizar a nivel constitucional e institucional el gobierno dividido, pero también es necesario hacer una aproximación a cómo operó o cómo se desarrolló durante la presidencia de Donald Trump la estructura de gobierno dividido durante su primer mandato. Pues resulta evidente que en esa

etapa la presidencia vivió la situación de gobierno dividido más particular de los últimos tiempos, con la inclusión en sus dos años de vigencia de dos procesos de *impeachment* o juicios políticos y de unas relaciones complicadas y tensas dentro del sistema de pesos y contrapesos estadounidense.

Tenemos, pues, no solo que responder a la pregunta de cuál es la regulación constitucional de un gobierno dividido y cómo se comportó dicho gobierno durante el primer mandato de Trump, sino que la cuestión fundamental que debemos resolver es cómo la actual situación de gobierno unitario está afectado a los posibles escenarios a partir de 2026 y, sobre todo, cómo con el actual gobierno el poder ejecutivo está adoptando medidas que, con un gobierno dividido, el Congreso frenaría de manera tajante e incluso revocaría.

En definitiva, hay que realizar este análisis desde la perspectiva no solo constitucional, sino institucional y política para poder comprender el alcance de la actual situación que está desarrollándose en el país.

2. El gobierno dividido en el sistema constitucional de los Estados Unidos

Hay que analizar el gobierno dividido como una de las figuras centrales del sistema constitucional e institucional del país². El gobierno dividido es la conjugación de un Congreso de mayoría demócrata y una presidencia de mayoría republicana, o a la inversa: una presidencia de mayoría demócrata y un Congreso de mayoría republicana. Esta situación requiere no solo de negociación y de adaptación, sino que se puede tornar más compleja con una situación de gobierno dividido, pero dentro del propio poder legislativo, es decir, un Congreso donde ambas cámaras sean de signo político opuesto. Esto es, una Cámara de Representantes de mayoría demócrata y un Senado de mayoría republicana, o la

² Debemos consultar a: Field, Matthew O., *Congress, the Constitution, and Divided Government*, LFB Scholarly Publishing LLC, 2013.

inversa. En este caso, no solo hablamos de un gobierno dividido entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, sino que el propio poder legislativo sufre una situación donde ambas cámaras necesitan llegar a acuerdos o incluso periodos de reconciliación legislativa para poder llevar a cabo las iniciativas legislativas oportunas y la agenda legislativa nacional.

Desde los inicios de esta democracia, el Congreso³ ha jugado un papel predominante en la vida política de Estados Unidos, fundamentalmente por ser el centro del poder legislativo y —lo que quizás sea incluso más importante— la institución que determina el alcance del gasto público del país: de la que emanan la legislación y la financiación de las políticas públicas. Por tanto, partimos de una situación de superioridad del Congreso sobre la presidencia.

Parte de la supremacía del Congreso tiene que ver con la doctrina de los «poderes implícitos» (*implied powers*)⁴, aparecida en el momento en que George Washington planteó a Alexander Hamilton la necesidad de defender la constitucionalidad de la creación del primer banco de los Estados Unidos —que obviamente no se hallaba mencionado en la Constitución— ante los ataques de Thomas Jefferson y James Madison. Hamilton argumentó que los poderes de un gobierno soberano eran no solo los que expresamente le atribuyera la Constitución, sino todos aquellos que resultaran adecuados para el cumplimiento de sus fines, y que estos, por su enormidad e imprevisibilidad, no eran susceptibles de definirse de modo tajante en la Constitución, sino que debía entenderse que se hallaban «implícitos» en ella.

La tesis acabaría de consolidarse en 1816 cuando el presidente del Tribunal Supremo John Marshall apeló a la teoría de los poderes implícitos de Hamilton en el caso *McCulloch v. Maryland*⁵, argumentando que el Congreso

³ Es necesario consultar a Conley, Richard S., *The President, Congress and Divided Government A Postwar Assessment*, Texas A&M University Press, College Station, Tx., 2003.

⁴ Para una mayor profundización sobre esta cuestión, acudir a Westerfield, Donald L., *War Powers: The President, the Congress, and the Question of War*, Praeger, Westford, Ct., 1996.

⁵ Acudir a Riley, Russell L., *The Constitutional Divide. Inside the White House Office of Legislative Affairs*,

tenía derecho a establecer el banco, ya que la Constitución le otorgaba ciertos poderes, más allá de los explícitamente establecidos. De este modo, la doctrina de los poderes implícitos acabaría reforzando al Congreso, añadiendo a las atribuciones que la Constitución le brindaba otras que esta no definía explícitamente, pero que eran «necesarias y adecuadas» para el cumplimiento de sus fines.

Con todo, las relaciones entre ambas instituciones han evolucionado con el paso del tiempo, hasta el punto de que se pueden distinguir tres etapas:

1. Al principio, las relaciones eran más formales y pragmáticas y atendían claramente a la separación de poderes recogida en la Constitución. En esencia, según el propio Hamilton, la presidencia consistía en poco más que el mando de las fuerzas armadas, mientras que el Congreso se ocupaba del grueso de la tarea legislativa y la acción política.
2. Con el paso de las décadas, se llegó a una segunda etapa, la denominada «presidencia moderna», surgida principalmente por la expansión territorial del país, que complejiza la tarea de gobierno; pero también por la Guerra Civil y la presidencia de Lincoln. En ese momento, los poderes presidenciales y la capacidad de influencia del máximo mandatario en las cámaras legislativas empezaron a virar en dirección a reforzar la figura del presidente.
3. La última etapa comenzó a raíz del punto de inflexión que marcó la presidencia de Franklin Delano Roosevelt entre 1933 y 1945. Esta presidencia no solo modificó —como se ha discutido ya— el papel del Estado en la economía, su relación con la iniciativa privada y el tamaño de la Administración pública, sino que incidió decisivamente en el sistema de relaciones entre las instituciones ejecutiva y legislativa, y hasta en la configuración de la presidencia como tal. Durante este periodo tuvieron lugar la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial,

acontecimientos que desembocaron en la formulación del famoso programa New Deal, que impuso una serie de reformas de corte keynesiano, es decir, que potenciaban el consumo y la inversión. A ello hay que sumar la creación de la Oficina Ejecutiva del presidente bajo el mandato de Roosevelt. Y ahí precisamente reside la clave de las nuevas relaciones con el Congreso: con la apertura de esta oficina se amplió la Administración presidencial y se institucionalizaron los vínculos entre este departamento y las cámaras legislativas⁶. Por otro lado, en sus casi cuatro legislaturas, el presidente Roosevelt fue acumulando amplios poderes y la propia institución presidencial dio un salto cualitativo y cuantitativo en cuanto a funciones y forma de relacionarse con el Congreso: se entró a partir de entonces en una fase de expansión y disputa por el control político de la nación.

También hay que señalar que durante ese último periodo la labor de los tribunales estadounidenses potenció el aumento de los poderes delegados en la figura presidencial⁷. Es importante recordar que eran tiempos de crisis económica, pero sobre todo que el país se hallaba inmerso en la Segunda Guerra Mundial, lo que suponía en la práctica que muchas veces el presidente tenía que tomar decisiones rápidas en detrimento del Congreso. La tendencia se mantendría finalizada la contienda, ya que asomaba por el horizonte otra etapa complicada: la Guerra Fría.

Resumiendo, las relaciones entre los tres poderes del Estado y, en concreto, entre la presidencia y el Congreso, fueron concebidas para resultar

⁶ Debemos de acudir a: Lineberry, Robert L, Edwards, George C y Wattenberg Martin P., *Government in America. People, Politics and Policy*, Harper Collins, Nueva York, NY, 1991.

⁷ Es necesario consultar a Genovese, Michael A. y Spitzer, Robert J., *The Presidency and the Constitution: Cases and Controversies*, Palgrave Macmillan, Nueva York, NY, 2005.

equilibradas; es decir, que debían producirse los *checks and balances* mencionados en capítulos anteriores, puesto que eran el fundamento del sistema de separación de poderes. No obstante, la situación de crisis financiera y las guerras mundiales en la primera mitad del siglo XX obligaron al Congreso a dotar a la presidencia de poderes más allá de los reconocidos constitucionalmente, en ámbitos como la política exterior o la economía.

Pero también a lo largo del pasado siglo las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo fueron evolucionando: los mandatos populares claros conllevan el hecho de que, aunque exista una situación de gobierno dividido, la popularidad y la incontestable victoria electoral del presidente impidan al Congreso entrar en guerra directa con él. No obstante, las recientes presidencias de Clinton y Bush Jr. tuvieron un fuerte componente de gobierno dividido, y a ello hay que sumar el mandato de Obama a partir de 2010.

A todo lo anterior se puede añadir otro fenómeno, que se denomina «presidencia imperial», término acuñado durante el Gobierno de Nixon⁸. Se trata de un tipo de presidencia —o más bien de un modo de ejercer las funciones presidenciales— que desborda los contornos constitucionales y las ampliaciones y delegaciones de poderes efectuadas por el Congreso o derivadas de la propia evolución histórica hasta ese momento. Nixon llegó a afirmar que «cualquier hecho o acto del presidente es legal». Por tanto, se dan casos en los que el máximo mandatario adquiere un aura de inviolabilidad y razón suprema que va en contra del criterio tradicional y, por supuesto, del modelo⁹ de *checks and balances*.

El concepto de presidencia imperial aparece ya en los años sesenta, pero no quedaría definido hasta que en 1973 procediera a hacerlo el historiador Arthur M. Schlesinger, Jr. y en 1980 el politólogo Thomas E. Cronin. Su tesis era que la

⁸ Debemos consultar a Schlesinger, Arthur, *The Imperial Presidency*, Popular Library, 1974.

⁹ Eksterowicz, Anthony J. y Hastedt, Glenn P., *The Presidency of the United States: New Issues and Developments*, Nova Science Publishers Inc, Nueva York, NY, 2009.

presidencia había desbordado sus límites constitucionales con ocasión de las emergencias nacionales a las que Estados Unidos había tenido que hacer frente en las décadas anteriores, hasta acabar convertida en un peligro para el sistema constitucional estadounidense. El problema radicaba, en concreto, en que la presidencia había crecido en influencia sobre la base del abuso de sus poderes de guerra, definidos vagamente en la Constitución, y del abuso del secreto, que la protegía de los controles y contrapesos habituales, otorgados por los poderes legislativo y judicial. Una presidencia imperial se traduciría en la absoluta discrecionalidad del presidente en sus decisiones y en sus relaciones con el Congreso, que se limitaba a ser una mera rama legislativa que se debía a la voluntad del dirigente y que en ningún caso podía controlar o poner coto a sus decisiones. Analizaremos estos aspectos con mayor detalle en los siguientes puntos del capítulo.

La teoría acerca de la presidencia imperial coincidiría en el tiempo con el paso por la Casa Blanca de Richard M. Nixon, a quien se considera la encarnación misma de una presidencia inmune al control. Sin embargo, sería poco acertado centrar toda la responsabilidad en Nixon y convertirlo en la causa última de este fenómeno, de la excesiva expansión de las funciones presidenciales y la inclinación a su favor de la balanza de poderes con el Congreso. Y es que fue precisamente el legislativo el que accedió a delegar tales poderes; también contribuyeron los tribunales federales y, en conjunto, las políticas derivadas del New Deal.

Así pues, las relaciones entre la presidencia y el Congreso durante las épocas de gobierno dividido dependen de la situación interna de cada partido político¹⁰, de cuál de las visiones impera en ese momento en la acción legislativa del Congreso y de cómo ven congresistas y senadores la potencial relación con su presidente, en especial cuando este es de signo contrario. Para ello, como ya se ha

¹⁰ Es necesario acudir a: Heberlig, Enric S. y Larson, Bruce A., *Congressional Parties, Institutional Ambition and the Financing of Majority Control*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, Mi., 2012.

dicho, la «cintura política» y la capacidad negociadora del máximo mandatario son cruciales, sobre todo en lo que respecta a las leyes que pretenda impulsar de forma personal, así como a las iniciativas que surjan del Congreso. Por descontado, una relación basada en el respeto y la escucha mutua generará casi siempre un acercamiento de posiciones¹¹, lo que a su vez contribuirá a que el Congreso y la presidencia lleguen a acuerdos respecto a la acción legislativa que pretendan impulsar uno u otra.

En cambio, posturas más intransigentes pueden bloquear los acuerdos y conducir incluso a lo que se conoce como «parálisis política o administrativa». En situaciones así, las relaciones entre ambos son inexistentes y cualquier iniciativa presidencial será bloqueada por el Congreso, y viceversa: las ideas impulsadas por el Congreso serán con toda probabilidad paralizadas mediante veto presidencial. Este último caso es si cabe más grave, puesto que el veto presidencial cada vez resulta más difícil de superar, debido a la división progresivamente más patente de los resultados electorales y, por tanto, que la obtención de la mayoría requerida para superar dicho veto sea en cada legislatura un fin más utópico.

3. Donald Trump, el gobierno dividido y la actual situación de gobierno unitario

La situación actual en la segunda administración presidencial del republicano Donald Trump es la de una placentera y amable situación de gobierno unitario. No obstante, sí sufrió de una situación de gobierno dividido durante la segunda parte de su primer mandato, tras las elecciones legislativas de medio mandato en donde los demócratas consiguieron recuperar el control del Congreso. Por ello, la situación de gobierno dividido de su primera administración se puede calificar como de inestable e incluso de choque intenso a nivel constitucional.

¹¹ Consultar a Fiorina, Morris P., *Divided Government*, Longman, Boston, Ma., 2002.

En la primera parte de su presidencia se produjo un hecho histórico: dos procesos de *impeachment* hacia el presidente en un solo mandato. Este hecho indica cuán inestable e incierta es la situación de gobierno dividido y cómo no se llegó a activar ese entendimiento y ese periodo de pacto necesario en situaciones constitucionales e institucionales de gobierno dividido. Por ello, la primera administración de Trump fue una etapa de gobierno dividido alterada y poco tradicional. Hablamos no solo de los procesos de juicio político, sino del mismo desarrollo de las elecciones presidenciales, la derrota de Trump y el asalto al poder legislativo del 6 de enero del 2021. Todo ello provocó que las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo en esa primera etapa presidencial fuera un periodo de tensión e incluso de intento de superar las facultades del poder legislativo¹².

Los dos procesos de *impeachment* a Trump se iniciaron de una manera similar. No obstante, como hemos mencionado, la situación dio un giro a mediados de 2019. En primer lugar, la investigación del fiscal especial Mueller sobre la «trama rusa» concluyó sin indicios claros que permitieran acusar al presidente. Pero después del verano se produjo el incidente entre el presidente de los Estados Unidos y el presidente ucraniano. Según lo descrito por un asistente, en la llamada telefónica Trump exigió a su homólogo que, a cambio de ayuda militar, abriesen en su país una investigación sobre un hijo del candidato demócrata Joe Biden, Hunter, que había trabajado como asesor en una empresa en Ucrania. Se da la circunstancia de que el exvicepresidente Biden destacaba en ese momento en las encuestas y suponía una seria amenaza para la reelección de Trump. El asistente que escuchó la conversación telefónica lo filtró a la prensa y estalló el escándalo. La trama *Ucraniagate* ya estaba en marcha y los demócratas no podían retrasar más el inicio de un proceso prematuro y en una situación de gobierno dividido que afectaba al propio Congreso, ya que, como hemos

¹² Acudimos en este punto a: Conley, Richard S., *The President, Congress and Divided Government A Postwar Assessment*, Texas A&M University Press, College Station, Tx., 2003.

señalado, la Cámara de Representantes tenía mayoría demócrata y el Senado estaba controlado por los republicanos.

Así, en septiembre de 2019 el Partido Demócrata dio comienzo al proceso en la Cámara de Representantes. Los diversos comités prepararon sus informes, que fueron enviados al Comité de Justicia de esta cámara con el fin de que redactase los cargos del *impeachment* contra el presidente Trump. El 31 de octubre de ese año la Cámara de Representantes aprobó las normas que regirían el proceso para que no hubiera duda acerca de su limpieza. El motivo era que el Partido Republicano y la presidencia los habían acusado de iniciar el proceso de manera ilegal, o al menos poco clara, con el único fin de perjudicar al presidente. No obstante, todo siguió su curso y el 19 de diciembre la *speaker of house* anunció de forma oficial que se procedería a acusar formalmente a Trump.

Vemos, pues, que el proceso no estuvo exento de dudas incluso entre los demócratas. Pero al final la polarización entre ambos partidos desembocó en el cuarto proceso de *impeachment* presidencial de la historia norteamericana.

A pesar de haber sobrevivido al primer intento de destitución, entre finales de 2019 y principios de 2020, Trump fracasó en su apuesta por lograr la reelección en las elecciones de noviembre de 2020, en las que fue ampliamente superado por el candidato demócrata Joe Biden. Pese a ello, el aún presidente se negó en redondo a reconocer su derrota y planteó todo un rosario de recursos ante las más diversas instancias judiciales, incitando también a sus partidarios a no reconocer el resultado de las urnas. Esto generó un clima de división y polarización inédito en la historia reciente de los Estados Unidos. De hecho, incluso después de la confirmación de los resultados por parte del Colegio Electoral y la derrota de sus pretensiones en los tribunales, Trump siguió alimentando la teoría del fraude electoral y negándose a aceptar su derrota.

Esta situación dio lugar a diferentes altercados y, finalmente, al mencionado asalto al Capitolio. En medio del clima de tensión descrito, el 6 de enero de 2021 el Congreso se reunió para confirmar los resultados avanzados por los medios y ratificar la victoria de Joe Biden. Esa mañana, desde la explanada

frente a la Casa Blanca, el presidente se dirigió a sus seguidores y, en un discurso que se puede calificar de incendiario, los animó a marchar sobre el Capitolio. Este extremo se produjo y los manifestantes —convertidos en asaltantes— accedieron al interior del edificio. Tanto senadores como congresistas fueron evacuados de urgencia, y también el vicepresidente, Mike Pence, ya que se temía incluso por su integridad física. Sobre el vicepresidente recaía la responsabilidad de revertir los resultados, según Trump, puesto que él era el encargado de presidir la sesión en el Congreso.

En el asalto fallecieron dos policías del Capitolio y también algunos manifestantes. Estas consecuencias confirman la gravedad de los hechos y lo histórico e insólito, a la par que alarmante, de los sucesos de esa jornada. Mientras ocurría todo esto, el presidente seguía animando a la protesta con una serie de tuits desde su propia cuenta. Solo después, ante la gravedad de los incidentes y tras escuchar las súplicas de su partido, Trump accedió a grabar un vídeo que fue difundido en redes sociales y medios de comunicación, en el que animaba a sus seguidores a retornar a sus hogares. No obstante, Trump rehusó condenar de forma enérgica el asalto y llegó incluso a calificar a los asaltantes como «personas leales, cercanas y queridas».

Tras estos acontecimientos, y una vez resuelta la situación de emergencia y el asalto al edificio institucional, el Congreso ratificó los resultados electorales. Y, persuadido del papel activo del ya expresidente en el asalto, decidió el inicio de un nuevo proceso de *impeachment*. Así, los congresistas demócratas dieron comienzo al proceso de manera insólitamente veloz y acusaron a Donald Trump de insurrección contra el Congreso. En la votación en el pleno de la Cámara de Representantes se unieron a la mayoría demócrata los votos de diez congresistas republicanos. Este punto concreto hace ver la importancia de este juicio político en los Estados Unidos¹³, ya que el proceso se puede calificar como bipartidista al

¹³ Acudir a: Arenberg, Richard A., *Congressional Procedure: A Practical Guide to the Legislative Procedure in the US Congress*, The Capitol Net, Alexandria, Va., 2018.

contar con el apoyo no solo de los demócratas, sino también de algunos republicanos.

Tenemos, pues, que el primer periodo presidencial de tensión debido a un gobierno dividido dio paso a una segunda administración de gobierno unitario¹⁴, en donde el papel del Congreso y, por tanto, del poder legislativo es cuando menos digna de analizar. No existe la tradicional disputa entre senadores y congresistas. Es decir, la habitual independencia de los representantes en el legislativo no se encuentra en este segundo mandato. Los senadores republicanos y los congresistas republicanos son fieles seguidores del presidente, no ponen en duda sus decisiones y mucho menos votarían con los demócratas cualquier tipo de acción legislativa que pudiera provocar una derrota relacionada con Trump.

En consecuencia, la situación de gobierno unitario está favoreciendo de manera clara una expansión de la capacidad del poder ejecutivo que nunca se había producido. La denominada «presidencia imperial» cobra especial transcendencia en este punto. Hablamos de que, lógicamente, no existe un gobierno dividido, pero la mayoría republicana en la Cámara de Representantes es tan exigua que en cualquier votación crítica o ajustada se produciría una posible derrota de las posiciones republicanas en favor de los demócratas. Esto no se está produciendo, hay un bloque compacto que no duda en respaldar cualquier acción presidencial, encabezados todos ellos por el presidente de la Cámara de Representantes, el congresista Mike Johnson. La posición del líder de la mayoría republicana en el Senado es más comedida, pero también ha afirmado que, en este momento histórico de la segunda presidencia, la voluntad del del republicano Trump se tiene que acatar y no contradecir.

Todo ello puede dar un giro en 2026, más concretamente en el mes de noviembre, porque en la recta final de la segunda administración de Trump, en

¹⁴ Debemos de analizar en profundidad a Sanders y Cole D. Taratoot, *The Politics of Presidential Impeachment*, SUNY Press, Albany, NY, 2020.

sus dos últimos años de mandato, los demócratas pueden recuperar la mayoría sólida en la Cámara de Representantes y volver no solo a una situación de gobierno dividido, sino a una situación aún más difícil de gestionar en el sistema constitucional e institucional del país: la situación de gobierno dividido dentro del propio Congreso, con una Cámara de Representantes demócrata y un Senado de mayoría republicana.

Esto conducirá, sí o sí, a una situación en donde los pesos y contrapesos que operan en el sistema constitucional sean aún más necesarios y el pacto no solo bipartito, sino entre el presidente y el partido de la oposición. ¿Cómo afrontará Trump esta situación, tras una travesía más que placentera y cómoda en la actual situación de gobierno unitario, en donde las réplicas a sus decisiones no son escuchadas, ni tan siquiera de manera clara y firme desde el propio partido demócrata, que vive en una especie de aletargamiento postraumático tras la derrota en las elecciones presidenciales de noviembre del 2024?

Conclusiones

Es necesario llegar a una serie de consideraciones finales respecto del gobierno dividido y de la situación de gobierno unitario en la Administración del republicano Donald Trump. La primera de las conclusiones a las que llegamos es que el gobierno dividido no tiene por qué ser considerado como una situación no prevista en el sistema constitucional e institucional de Estados Unidos. Los padres fundadores idearon e insertaron en el sistema constitucional el sistema de pesos y contrapesos, que hace que, en caso de un gobierno dividido, la capacidad de liderazgo y de diálogo del presidente sea fundamental para superar los posibles vetos o bloqueos legislativos que el Congreso pueda imponer a la agenda legislativa presidencial y que provocarían que el máximo mandatario fuera incapaz de llevar a cabo las iniciativas legislativas que considerara fundamentales para su mandato.

Por ello, la influencia del gobierno dividido no es negativa como tal, dependerá de la capacidad de persuasión del presidente, pero también de los

líderes de la mayoría parlamentaria o legislativa tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado. Y, si la situación de gobierno dividido se produce dentro del propio Congreso, en la capacidad de negociación de los líderes de la mayoría en ambas cámaras y estos, a su vez, con el presidente. La capacidad de cesión y de negociación es uno de los factores clave, pero también la manera en que se produce esa negociación entre la presidencia y el poder legislativo. Prueba de ello es la capacidad más directa, que podemos encontrar en presidencias como la de Clinton o Obama, pero también el presidente puede optar por no negociar directamente con los líderes del Congreso. Para ello puede designar a un cargo gubernamental, que será la persona encargada de la negociación en situaciones de gobierno dividido y del necesario concurso en cualquier medida legislativa de un Congreso de signo político opuesto.

El siguiente punto que destaca dentro de estas consideraciones finales es cómo la situación de gobierno dividido ha afectado a la presidencia de Donald Trump. Como analizamos en su primer mandato, supuso una confrontación total con el Congreso y, en concreto, con la Cámara de Representantes, liderada en aquella legislatura por la congresista por California, la veterana Nancy Pelosi. De este primer mandato podemos concluir que la posición cerrada y obcecada de un presidente que quería sobrepasar las capacidades del Congreso le llevó a un choque más que evidente con el poder legislativo, en donde los pesos y contrapesos del sistema constitucional operaron de manera adecuada. Los dos procesos de *impeachment* y la polarización política implementada en el propio sistema y en la sociedad favorecieron que, en una situación en donde la capacidad de negociación y de cesión es fundamental, derivaran en dos juicios políticos al presidente en un solo mandato.

Todo ello nos lleva a la actual situación de gobierno unitario. Más que unitario, pues estamos ante una situación sin precedentes de superación de las facultades del poder legislativo en competencia exclusivas como son los procesos de confirmación de los cargos federales de la nueva Administración Trump. Prueba de ello es el nombramiento de Musk como secretario del Departamento de Gestión y Eficiencia de la Administración Federal DOGE. Este

nombramiento tenía que haber sido ratificado por el Senado como órgano del legislativo, que tiene encomendada dicha tarea.

La situación de gobierno unitario, tan extraña o poco afín al espíritu de los padres fundadores, también se produce en materias tan exclusivas del legislativo como es la competencia presupuestaria. La adopción de medidas para el recorte y la racionalización del presupuesto federal deben pasar, e incluso nacer, en el Congreso, como depositario en exclusiva de la potestad presupuestaria en Estados Unidos. Hay otro claro ejemplo en la declaración del presidente de emergencia nacional, para, entre otras cosas, poder militarizar la frontera sur del país y poder iniciar la guerra arancelaria con el resto del mundo. Algunas de estas medidas, si no es en caso de emergencia nacional, tienen que ser consideradas e incluso aprobadas por el Congreso, que dispone de esta facultad en exclusiva.

Vemos, pues, cómo la situación de gobierno unitario puede dar paso a una situación de gobierno dividido a partir de 2026, en donde, vistos los antecedentes de la primera etapa presidencial del republicano Trump, es posible que se produzca toda una serie de intercambios y choques entre el poder legislativo y el ejecutivo. Más aun tras la actual situación, en la que el Congreso está siendo un mero ejecutor de la voluntad presidencial y en donde Trump se está convirtiendo en un presidente imperial con amplias facultades y discrecionalidad nunca considerada en el sistema constitucional e institucional ideado e implementado por los padres fundadores.

Referencias bibliográficas

ARENBERG, RICHARD A., *Congressional Procedure: A Practical Guide to the Legislative Procedure in the US Congress*, The Capitol Net, Alexandria, Va., 2018.

CONLEY, RICHARD S., *The President, Congress and Divided Government A Postwar Assessment*, Texas A&M University Press, College Station, Tx., 2003.

CONNOR, MICHAEL K. Y RANGEL, MATTHEW D. (eds.), *The Senate's Role in Confirmation of Political Appointees*, Nova Science Publishers, 2009.

DAHL, ROBERT A., *How Democratic is the American Constitution?*, Yale University Press, New Haven, Ct., 2002.

EKSTEROWICZ, ANTHONY J. Y HASTEDT, GLENN P., *The Presidency of the United States: New Issues and Developments*, Nova Science Publishers Inc, Nueva York, NY, 2009.

ENGLISH, ROSS M., *The United State Congress*, Manchester University Press, Nueva York, NY, 2003.

FIELD, MATTHEW O., *Congress, the Constitution, and Divided Government*, LFB Scholarly Publishing LLC, 2013.

FIORINA, MORRIS P., *Divided Government*, Longman, Boston, Ma., 2002.

GENOVESE, MICHAEL A. Y SPITZER, ROBERT J., *The Presidency and the Constitution: Cases and Controversies*, Palgrave Macmillan, Nueva York, NY, 2005.

GIENAPP, JONATHAN, *The Second Creation: Fixing the American Constitution in the Founding Era*, Harvard University Press, 2018.

HEBERLIG, ENRIC S. Y LARSON, BRUCE A., *Congressional Parties, Institutional Ambition and the Financing of Majority Control*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, Mi., 2012.

JACOBSON, GARY C. Y JAMIE L. CARSON, *The Politics of Congressional Elections*, 9ª ed., Rowman & Littlefield, Lanham, 2016.

LINEBERRY, ROBERT L, EDWARDS, GEORGE C Y WATTENBERG MARTIN P., *Government in America. People, Politics and Policy*, Harper Collins, Nueva York, NY, 1991.

LOWI, THEODORE J. Y GINSBERG, BENJAMIN, *American Government*, WW Norton & Co, Nueva York, NY, 1996.

MARINI, JOHN A., *The Politics of Budget Control: Congress, the Presidency, and the Growth of the Administrative State*, Crane Russak, Washington, DC, 1992.

PFIFFNER, JAMES P. (ed.), *Institutionalizing Congress and the Presidency. The U.S bureau of efficiency 1916-1933*, Texas A&M University Press, College Station, Tx., 2006.

RILEY, RUSSELL L., *The Constitutional Divide. Inside the White House Office of Legislative Affairs*, Texas A & M University Press, College Station, Tx., 2010.

SANDERS Y COLE D. TARATOOT, *The Politics of Presidential Impeachment*, SUNY Press, Albany, NY, 2020.

SCHLESINGER, ARTHUR, *The Imperial Presidency*, Popular Library, 1974.

WATTENBERG, MARTIN P., *The Decline of American Political Parties*, Harvard University Press, Cambridge, Ma., 1996.

WATTS, DUNCAN, *The American Presidency*, Edinburgh University Press, Edimburgo, 2009.

WEISSEBERG, ROBERT, *Understanding American Government*, Holt Rinehart Winston, 1994.

WESTERFIELD, DONALD L., *War Powers: The President, the Congress, and the Question of War*, Praeger, Westford, Ct., 1996.