

Decía Stefan Zweig en *El mundo de ayer* que es mucho más fácil reconstruir los hechos de una época que su atmósfera espiritual. A esta última reconstrucción coadyuva este libro, que tiene visos de convertirse en un clásico y viene a sumarse a la «dicionariomanía» que desde hace unas décadas afecta satisfactoriamente a la historiografía española. Contribuye a esclarecer no solo importantes acontecimientos de los siglos XIX y XX, sino también el ánimo y la emocionalidad —tan inherentes a la simbología política— que presidieron instantes cumbre, como, entre los más relevantes, el advenimiento de la Segunda República, uno de los *lieux de mémoire* más trascendentales de la historia contemporánea de España. Un ingente esfuerzo, en definitiva, que historiadores en particular y lectores en general no podemos menos que agradecer.

*José Luis González Fernández*  
Universidad Complutense de Madrid

ALFONSO CUENCA MIRANDA: *El filibusterismo en el Senado estadounidense*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2023, 359 págs.

El objeto y contenido de la monografía de Alfonso Cuenca, *El filibusterismo en el Senado estadounidense*, excede de lo que el título anticipa. El estudio del filibusterismo en el Senado estadounidense como singular manifestación del obstruccionismo parlamentario se lleva a cabo en el marco de un análisis global y profundo de la institución del Senado y del decisivo papel que esta institución desempeña en el sistema constitucional norteamericano. En la medida en que no son muy numerosos los estudios y monografías que se dedican al constitucionalismo norteamericano, la publicación de esta obra en la colección Estudios Constitucionales del CEPC es una contribución muy notable al conocimiento de algunos elementos singulares de la praxis parlamentaria de los Estados Unidos. En el actual y crítico momento que en que se encuentra el sistema político de los Estados Unidos, las ponderadas reflexiones de Alfonso Cuenca sobre las virtualidades de la Constitución de Filadelfia como constitución del equilibrio y del compromiso resultan especialmente oportunas y muy esclarecedoras.

La obra aborda el estudio del filibusterismo desde la hora fundacional de los Estados Unidos y explica detalladamente su evolución. Desde esta óptica, y esta es una de sus principales virtudes, es un libro de historia constitucional de los Estados Unidos que permite comprender sus señas de identidad y, entre estas, la posición constitucional y la relevancia política del Senado. Ello explica que sea en el Senado donde la práctica del filibusterismo cobre especial relevancia. Y ello explica también que esta práctica

obstruccionista sea susceptible por parte del autor —frente a otras posiciones quizás más extendidas, pero no necesariamente mejor fundamentadas— de una valoración positiva. Este planteamiento y enfoque del filibusterismo desde su conexión con valores y principios que están en la base del compromiso constitucional que permitió alumbrar la Federación, es otra de las principales virtudes de esta obra.

El libro de Cuenca resulta muy sugerente en tanto que, a lo largo de toda su exposición, va ponderando las ventajas e inconvenientes del fenómeno. Se analizan los distintos cambios legales efectuados para abordarlo teniendo en cuenta las circunstancias históricas de cada momento y se concluye que el mantenimiento del filibusterismo pone de manifiesto que los beneficios que aporta al sistema (protección de las minorías) son superiores a sus riesgos eventuales y reales.

La obra se inicia con una larga introducción dedicada al examen del concepto de «obstruccionismo parlamentario» y de sus tipos. Concepto que consta de varios elementos: los actores, los medios y la finalidad. El obstruccionismo puede definirse como cualquier actuación consciente de un parlamentario para impedir o retrasar una decisión: «Es el arma de las minorías frente a una mayoría cada vez más omnipotente» (pág. 20). Es un fenómeno consustancial a la existencia de la institución parlamentaria. Cuenca expone la evolución de la praxis obstruccionista en la historia del Parlamento en diversos países europeos para concluir que en el contexto actual de parlamentarismo racionalizado es hoy un fenómeno residual, que suscita valoraciones sobre todo negativas. Ahora bien, y este es el presupuesto justificador de la obra, la concreta valoración del obstruccionismo «dependerá del contexto cultural y geográfico en que nos hallemos y, sobre todo, del concreto momento histórico en que se realice su valoración» (pág. 53) y en los Parlamentos del siglo XXI «no puede, sin más, ser objeto de absoluta condena» (pág. 53).

El libro se estructura en siete capítulos. El primero introductorio analiza los orígenes del filibusterismo como «un elemento característico del Senado estadounidense» (pág. 63). Su fundamento se encuentra en la libertad de palabra sin limitación temporal (regla XIX de sus *Standing Orders*). Regla limitada en el decisivo año de 1917 con la aprobación de la célebre regla XXII, que contempla la posibilidad de que la Cámara, por mayoría de dos tercios de sus miembros pueda aprobar el cierre del debate (*cloture*) y modificada y reducida a la de tres quintos en 1975. Desde la década de los setenta de la pasada centuria se ha producido una importante mutación del filibusterismo, ya que mediante el denominado sistema de *holds* basta con que un senador se oponga a la tramitación de una medida para que esta no sea sometida a votación a menos que se apruebe el cierre del debate, esto es, que aquella reúna los apoyos de al menos sesenta senadores: «El filibusterismo “parlante” ha sido sustituido

por el conocido como filibusterismo “silencioso”, siendo así que el filibusterismo en su versión clásica prácticamente ha desaparecido» (pág. 64). De esta forma, en la práctica, el filibusterismo opera como una regla de mayoría cualificada para la aprobación de leyes dado que recientemente se ha eliminado su vigencia para la mayor parte de las nominaciones. Al no estar predeterminado qué proyectos de ley requieren esta supermayoría, corresponde a cada senador individualmente considerado la facultad de reclamarla. Queda así en manos del partido minoritario decidir esa concreta exigencia, puesto que la oposición de 41 senadores impedirá el cierre del debate. Ello hace del filibusterismo una seña de identidad del Senado norteamericano y un caso único en el mundo.

El capítulo segundo contiene una brillante y sugerente exposición del sistema constitucional norteamericano, centrado en las ideas fundamentales de compromiso y equilibrio. El Senado es la más clara expresión de aquellas. Se trata de una institución clave en la doble división de poderes diseñada por primera vez en la historia por los constituyentes de Filadelfia. Por un lado, el principio de igualdad de representación (única cláusula de intangibilidad constitucional) refleja el necesario equilibrio entre estados grandes y pequeños. Por otro, las relevantes competencias atribuidas al Senado lo convierten en un contrapeso frente a la otra Cámara. El Senado —escribe Cuenca— «además de servir como instrumento de integración en el Estado federal, también servía al propósito de quitar fuerza a un poder por principio irrefrenable» (pág. 74). Para ello, se le dota de un mandato más largo (seis años) y se dispone su renovación por tercios cada dos años. El Senado fue así uno de los elementos esenciales del gran compromiso que permitió la creación de la Federación. Desde esta óptica, Cuenca expone el diseño del bicameralismo norteamericano, analizando la composición, estructura y funciones de las Cámaras.

Con esas premisas, en el capítulo tercero se aborda el estudio de la historia del filibusterismo en el Senado, para lo cual Cuenca divide aquella en cinco etapas. Una primera hasta 1820 en el que prácticamente estuvo ausente. Una segunda hasta 1880 en la que el filibusterismo vino condicionado por las circunstancias que condujeron a la guerra civil y por sus inmediatas consecuencias (la Reconstrucción). Una tercera en la que su protagonismo fue mayor lo que condujo a la aprobación de la regla XXII del *cloture* en 1917. Una cuarta, la del periodo *post cloture* centrada en el filibusterismo frente a las reformas de la legislación sobre derechos civiles. Y la quinta iniciada en 1970 y hasta la actualidad caracterizada por la sustitución del filibusterismo clásico por el *stealth* (sigiloso) y por los intentos de acotarlo. «Las etapas reseñadas se corresponden —advierte Cuenca— con los periodos en que puede dividirse la propia configuración del Senado, si bien no con plena exactitud» (pág. 125). Y discurre de forma paralela a la conformación del sistema de partidos. De esta forma, el estudio de la evolución histórica del filibusterismo es en buena

medida el estudio de la evolución del propio sistema constitucional de los Estados Unidos. En este capítulo se analizan las cuatro primeras etapas, dejando el estudio de la última coincidente con la consolidación de la presidencia imperial para el siguiente.

En esta última etapa puede hablarse de un filibusterismo irrestricto, sobre todo a través del denominado silencioso. Su número se ha multiplicado exponencialmente lo que ha llevado al cuestionamiento no solo de su oportunidad, sino incluso de su constitucionalidad. Cuenca examina las causas de este crecimiento: la paradoja de que los intentos de acotarlo mediante reformas legales —especialmente la de 1975— han provocado el efecto contrario de institucionalizarlo; la ruptura de su identificación con la oposición a la plena igualdad racial que lo caracterizó durante la etapa anterior; su utilización partidista en un contexto político caracterizado por la polarización cada vez más extrema (desde 1992, y sobre todo desde el año 2000). Por otro lado, lo característico del filibusterismo de esta última etapa es su carácter silencioso mediante la figura de los *holds*: el *hold* no es más que la particular objeción por parte de uno o varios senadores a que un asunto sea tramitado. Planteado un *hold*, el líder de la mayoría no incluirá el asunto en el orden del día correspondiente hasta que la objeción sea levantada. Por ello, «salvo que se busque levantar el mismo a través de la aprobación de la moción de cierre del debate, teniendo asegurados de inicio los 60 votos necesarios en la actualidad, el líder de la mayoría abrirá un periodo de negociaciones de cara a su retirada por el senador proponente» (pág. 216). Otro hito importante en la evolución del filibusterismo fue la trascendental reforma de la regla XXII (el *cloture* aprobado en 1917) en 1975 para reducir la mayoría de dos tercios inicial a la actual de tres quintos. Y significativa fue también su «expansión biológica [...] a un ámbito nuevo de actuación»: las nominaciones presidenciales de cargos judiciales (pág. 241). Cuenca expone con detalle cómo con la polarización desde el mandato presidencial de Clinton el filibusterismo «se convierte en un arma prácticamente diaria en el enfrentamiento político» (pág. 248). Este «filibusterismo rampante» experimentado desde 2008 ha provocado que a partir de 2011 hayan recobrado intensidad las propuestas para ponerle freno. Las relativas a las nominaciones de cargos judiciales han visto la luz, eliminándose la regla de los tres quintos para el cierre del debate en todas las nominaciones. La nueva interpretación que en 2011 se impuso de la regla XXII requiere para todas las nominaciones —salvo las relativas a magistrados del Tribunal Supremo— mayoría simple. En 2013 se dio una última vuelta de tuerca al extender el cierre por mayoría simple también a las nominaciones para el Tribunal Supremo. Se puso fin así al filibusterismo demócrata frente la nominación de Neil Gorsuch, propuesto por el presidente Trump para el Tribunal Supremo: «La historia de la Cámara —subraya Cuenca— había

cambiado para siempre. El sacrosanto principio de que el cierre del debate y, por tanto, la aprobación de cualquier medida por el Senado requería un compromiso bipartidista, o de sectores significativos de ambos partidos, se había quebrado, siquiera parcialmente, abriendo una ruta que no sería sino profundizada más adelante y que plantea serias dudas sobre la continuidad futura del filibusterismo como fenómeno que ha caracterizado la dinámica del Senado y el propio sistema político norteamericano en los últimos 170 años» (págs. 256-257).

El análisis precedente permite a Cuenca dedicar los capítulos quinto y sexto a examinar las perspectivas de futuro del filibusterismo y los debates sobre su constitucionalidad y oportunidad en el momento presente. Para ello se exponen y valoran las distintas propuestas de reforma, incluyendo las más extremas que propugnan su supresión. Entre las propuestas reformistas cabe destacar la reducción de la mayoría requerida para la aprobación del cierre del debate y la exigencia del filibusterismo «parlante» o físico. Cuenca concluye que nada hace prever que el Senado vaya a acabar con el filibusterismo. Los senadores no van a renunciar a lo que es una «formidable arma de poder» en sus manos (pág. 272). A pesar del riesgo de parálisis política que provoca, los senadores de la mayoría son conscientes de que mañana pueden pasar a ser minoría. La aversión al riesgo y la resistencia al cambio en relación con un instrumento profundamente «arraigado en la cultura y práctica senatoriales» son factores políticos, culturales e institucionales que propician la continuidad del filibusterismo: «Los senadores consentirían el filibusterismo de otros esperando que en el futuro su obstrucción sea igualmente aceptada» (pág. 274).

El capítulo séptimo y último lleva por rúbrica «Valoración del filibusterismo». En él Cuenca examina de modo objetivo y riguroso los argumentos esgrimidos en contra de este fenómeno (parálisis del sistema, desprestigio de la institución, alejamiento del ciudadano, atribución de excesivo poder a pocos individuos, favorecimiento de intereses minoritarios o muy locales, pérdida de su conexión con la libertad de palabra, las medidas adoptadas en el resto de países para acabar con el filibusterismo) y los que emplean sus defensores (instrumento de protección de las minorías, instrumento eficaz para alcanzar compromisos y acuerdos interpartidistas, potenciación de los senadores individualmente considerados, elemento identificador esencial del Senado, instrumento de defensa de los pequeños estados).

Las ponderadas conclusiones del autor están fundadas en un conocimiento exhaustivo y detallado del funcionamiento efectivo del sistema y de la praxis del filibusterismo. Siendo consciente de sus eventuales riesgos, Cuenca subraya una dimensión esencial del fenómeno que, en última instancia, justificaría su mantenimiento: «El filibusterismo presentaría, aún hoy, una doble faz como uno de tantos elementos (si bien en lugar muy destacado) que en el

sistema norteamericano tienen como fin el de forzar a compromisos. Este término consustancial a todo sistema democrático, tiene una relevancia particular en el caso estadounidense [...]. El sistema obliga al compromiso [...]. Se trata de una decisión política fundamental en términos schmittianos, una opción claramente consciente del constituyente estadounidense quien, a sabiendas del riesgo de parálisis del sistema, prefiere asumirlo dada la recompensa a obtener o, dicho de otra forma, el peligro a evitar, en este caso, el que se diera lugar una democracia decisionista en donde la mitad más uno, es decir, una facción, imponga su voluntad, sin más, a la otra» (pág. 335).

Por ello, el riesgo de que el filibusterismo agrave los problemas del presente «cede ante las externalidades positivas del fenómeno». Desde esta óptica, una de las principales aportaciones de esta obra es precisamente la defensa racional y argumentada que Cuenca hace del filibusterismo frente a las duras críticas al que lo somete otro sector doctrinal. Concretado en la exigencia de sesenta votos de cien para la aprobación de proyectos de ley, es «un acierto del diseño estadounidense». Después de valorar las ventajas e inconvenientes, el uso y el abuso de la figura, su conclusión es clara: El filibusterismo «no es en sí negativo, más bien lo contrario. Lo que es pernicioso es su manifestación patológica» (pág. 336). En todo caso, Cuenca reconoce también que, a pesar de sus ventajas y efectos positivos para el sistema en términos de integración, es posible que la polarización acabe con el filibusterismo (en su única modalidad subsistente, la referida a la aprobación de leyes).

Por todo lo anterior, podemos afirmar que la monografía de Alfonso Cuenca que comentamos es una obra de referencia obligada para cualquier aproximación al estudio del derecho constitucional norteamericano, tanto de su historia como de su situación actual. En el contexto de la profunda crisis que sufre la democracia constitucional norteamericana, la defensa razonada que del filibusterismo realiza el autor como instrumento al servicio del compromiso reviste un valor añadido que es obligado subrayar.

La lectura de esta brillante monografía nos conduce finalmente a plantearnos el interrogante no ya de si el filibusterismo sobrevivirá a la peligrosa y extrema polarización que padece el sistema estadounidense, sino al más radical de si la propia Constitución de Filadelfia como Constitución del equilibrio y compromiso podrá salir indemne de la ruptura de los consensos fundamentales que se ha producido en los Estados Unidos en el siglo XXI.

*Javier Tajadura Tejada*

Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea