

## EL PODER DE PERSUADIR\*

RICHARD E. NEUSTADT

Los límites del mando sugieren la estructura de nuestro gobierno. Se supone que la Convención Constitucional de 1787 creó un gobierno de "poderes separados". Pero eso no fue lo que hizo. Más bien creó un gobierno de instituciones separadas que *compartían* el poder.<sup>1</sup> "Yo soy parte del proceso legislativo", decía con frecuencia Eisenhower en 1959 como recordatorio de su veto.<sup>2</sup> El congreso, la fuente de la autoridad y de los fondos, no es menos parte del proceso administrativo. El federalismo aporta otro conjunto de instituciones separadas. La Declaración de Derechos, otro. Muchos objetivos públicos sólo son posibles de alcanzar mediante actos voluntarios de instituciones privadas; la prensa, sin ir más lejos, es, en palabras de Douglas Carter, "la cuarta rama del gobierno".<sup>3</sup> Y con el surgimiento de alianzas en el extranjero, las instituciones separadas, por ejemplo, de Londres o de Bonn, también juegan un papel en la construcción de las políticas públicas estadounidenses.\*\*

\* Richard E. Neustadt, capítulo 3: "The Power to Persuade", en *Presidential Power and the Modern Presidents: the Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, pp. 29-49 y notas, 320-323. Traducido al español e impreso con el permiso de Simon & Schuster Publishing Group from the Free Press Edition, ©1991. Copyright ©1990 por Richard E. Neustadt. Todos los derechos reservados. [Las referencias a otros capítulos señaladas en este texto corresponden a la fuente original. (E.)]

<sup>1</sup> El lector deberá tener en mente la distinción entre los dos sentidos con los que utilizo la palabra *poder*. Cuando uso la palabra (o su plural) para referirme a la autoridad formal constitucional, reglamentaria o de costumbre, está ya sea calificada por el adjetivo "formal" o entre comillas "poder(es)". Cuando la uso en el sentido de tener influencia efectiva sobre la conducta de otros, aparece sin comillas (y siempre en singular). Cuando la claridad y la conveniencia lo permiten, "poder" es sustituido por *autoridad* en el primer sentido y por *influencia* en el segundo.

<sup>2</sup> Véase, por ejemplo, su conferencia de prensa del 22 de julio de 1959, tal como fue reportada en el *The New York Times*, 23 de julio, 1959.

<sup>3</sup> Véase Douglass Carter, *The Fourth Branch of the Government*, Boston, Houghton Mifflin, 1959.

\*\* Para la distinción establecida entre poderes y poder véase nota 1.

Aquello que la Constitución ha separado, no lo reúnen nuestros partidos. Los partidos también están compuestos de organizaciones separadas que comparten autoridad pública. La autoridad consiste en nombrar poderes. Nuestros partidos nacionales son confederaciones de instituciones partidistas locales y estatales, con un cuartel general representado por la Casa Blanca, más o menos, si el partido tiene un presidente en el cargo. Estas confederaciones controlan las candidaturas presidenciales. Todas las otras oficinas públicas dependen de los electorados definidos por los estados.<sup>4</sup> Todas las otras postulaciones se controlan al interior de los estados. El presidente y los congresistas que comparten una misma etiqueta partidista se encuentran divididos, pues dependen de distintos conjuntos de votantes. Las diferencias se agudizan en el momento de las postulaciones. La Casa Blanca tiene muy poca injerencia en la nominación de congresistas y el Congreso tiene muy poco peso en la postulación de candidatos para la presidencia a fin de que el partido pueda borrar la separación constitucional. Los vínculos partidistas suelen ser más fuertes de lo que se cree, pero los procesos de postulación aseguran la separación.<sup>5</sup>

La separación entre instituciones y la autoridad compartida establecen los términos con los que un presidente persuade. Cuando un hombre comparte la autoridad con otros, pero ni gana ni pierde su trabajo por un capricho de éste, su voluntad para actuar bajo presión del otro depende de si concibe dicha acción como buena para sí. La esencia de la labor persuasiva del presidente es la de convencer a tales hombres de que lo que la Casa Blanca necesita de ellos es lo que deberían hacer en su beneficio y bajo su propia autoridad. (El sexo no importa; donde dice *hombre* léase *mujer*.)

El poder persuasivo, así definido, es más que carisma o argumentos razonados. Éstos tienen su uso para el presidente, pero no son todos sus recursos. Los individuos a los que inducirá a hacer lo que él desea bajo su propia responsabilidad [de ellos] tienen que necesitar o temer algunos actos del presidente bajo su responsabilidad [de él]. Si ellos comparten la autoridad del presidente, éste también comparte la de ellos. Los "poderes" presidenciales pueden no ser concluyentes

<sup>4</sup> Con excepción de la vicepresidencia, por supuesto.

<sup>5</sup> Véase el lúcido estudio de David B. Truman sobre las relaciones partidistas en el 81º Congreso, *The Congressional Party*, Nueva York, Wiley, 1959, especialmente los capítulos 4, 6 y 8.

cuando el presidente manda, pero siempre serán relevantes cuando persuade. El estatus y la autoridad inherentes al cargo refuerzan su lógica y su carisma.

El estatus le añade algo al poder de persuasión; la autoridad aporta aún más. Cuando Truman aconsejaba elevar los salarios a su secretario de comercio mientras éste era administrador de las siderúrgicas, él y el secretario Sawyer no eran simplemente dos hombres razonando entre sí. De haberlo sido, probablemente Sawyer nunca hubiera accedido a actuar. El estatus de Truman le daba prerrogativas especiales sobre la lealtad de Sawyer, o al menos le garantizaba su atención. Como dice la encantadora frase de Walter Bagehot "de rodillas, ningún hombre puede discutir". Y aunque no hay hombres de rodillas en este país, pocos hombres —y aún menos miembros del gabinete— son inmunes al impulso de decir "sí" al presidente de Estados Unidos. Es aún más difícil decir "no" cuando está sentado en la Oficina Oval de la Casa Blanca o en su estudio en el segundo piso, donde participa casi de manera tangible del aura de su entorno. Además, en el caso de Sawyer, el presidente tenía la autoridad formal para intervenir en cualquier asunto concerniente al secretario de comercio. Estos asuntos iban desde disputas jurisdiccionales entre las agencias de defensa hasta las leyes en proceso de aprobación ante el congreso y, en última instancia, la permanencia en el cargo del secretario. No hay ningún registro que sugiera que Truman hay proferido amenazas mientras discutían sobre el aumento salarial. Pero dados sus poderes formales y la relevancia de los mismos para otros intereses de Sawyer, es plausible asumir que la propuesta de acción salarial de Truman llevaba una amenaza implícita.

La autoridad y el estatus de un presidente le comportan grandes ventajas para lidiar con los hombres a los que tiene que persuadir. Cada "poder" es una posición ventajosa para él en la medida en que otros hombres pueden hacer uso de su autoridad. Del veto a los nombramientos, de la publicidad al presupuesto, y así a lo largo de una vasta lista, ahora la Casa Blanca controla la más incluyente variedad de posiciones ventajosas del sistema político estadounidense. Casi sin excepción, aquellos que toman parte en el gobierno de este país están conscientes de que en algún momento, en alguna medida, el hacer *sus* trabajos, el promover *sus* ambiciones puede depender del presidente de Estados Unidos. Necesitarán de la acción presidencial, o la temerán, de manera recurrente, o continua-

mente, de hecho. Sus necesidades y sus temores son ventajas del presidente.

Las ventajas de un presidente son mayores que lo que una mera lista de sus "poderes" podría sugerir. Aquellos con los que él trata tendrán que tratar con él hasta el último día de su mandato. En tanto ellos tienen una relación continua con el presidente, el futuro de éste, mientras dure, sostiene su influencia. Incluso si no lo necesitan o lo temen hoy, lo que haga mañana puede sustituir la ventaja de hoy. Estas relaciones continuas pueden convertir cualquier "poder", cualquier aspecto de su estatus, en posiciones privilegiadas en casi cualquier caso. Al inducir a otras personas a hacer lo que él quiere que se haga, el presidente puede aprovecharse de esa dependencia en ese momento o más tarde.

Las ventajas del presidente se contrastan con las ventajas de los otros. Las relaciones continuas jalan en ambas direcciones. Son relaciones de dependencia mutua. El presidente depende de las personas a las que persuade; tiene que lidiar con su propia necesidad o su propio temor de ellos. Ellos también poseen estatus o autoridad, o ambas cosas, pues de otro modo le serían de muy poca utilidad. Sus posiciones privilegiadas confrontan las propias; su poder templa el suyo.

La persuasión va y viene. Como se recordará, Sawyer no respondió inmediatamente a los planes de Truman de aumentar los sueldos en las siderúrgicas. Por el contrario, el secretario dudó y pospuso la decisión, y sólo cedió cuando estuvo satisfecho de que públicamente no cargaría él solo con el peso de la decisión. Sawyer tenía algunos puntos de ventaja propios que le ayudaron a resistir la presión presidencial. Si Sawyer tenía que lidiar con las implicaciones coercitivas en las "coyunturas de fuerza" del presidente, Truman también tenía que tener en mente las implicaciones subyacentes a la posición de Sawyer como jefe de departamento, administrador de las siderúrgicas y vocero del gabinete de negocios. La lealtad es recíproca. Al haber realizado el trabajo sucio en la crisis del acero, Sawyer tenía derecho a exigir un apoyo leal. Además, él tenía la autoridad para hacer algunas cosas que la Casa Blanca difícilmente podía permitir. Imitando a Wilson, hubiera podido renunciar en un suspiro (la remoción de poder también funciona en dos sentidos). O, emulando a Ellis Arnall, hubiera podido negarse a firmar órdenes necesarias. O hubiera podido haber hecho público que deploraba lo que se le pedía que hiciera y protestar en contra de que se llevara a cabo. De haber seguido alguno de estos caminos, casi seguramente Sawyer hubiera

fortalecido su posición de administrador, debilitado la posición de la Casa Blanca y amargado la unión. Pero el propósito del alza salarial era aumentar la capacidad de persuasión de la Casa Blanca para acelerar el acuerdo entre los sindicatos y las compañías. Aunque el estatus y la autoridad de Sawyer no le dieron el poder de evitar el aumento completamente, le dieron la capacidad de debilitar su propósito. Si su autoridad sobre los índices salariales hubiera estado establecida en un reglamento, y no hubiera sido revocable por orden presidencial, su poder para evitarlo hubiera sido completo. Y así lo demostró Harold Ickes en su famoso caso de las ventas de helio a Alemania antes de la segunda guerra mundial.<sup>6</sup>

El poder de persuadir es el poder de negociar. El estatus y la autoridad generan ventajas para negociar. Pero en un gobierno de "instituciones separadas que comparten poderes", las generan hacia todos lados. Con toda una selección de posiciones ventajosas a su disposición, un presidente puede ser mucho más persuasivo que lo que su lógica o su carisma le hubieran permitido. Pero estas ventajas no garantizan los resultados. Ahí siguen las presiones contrarias que aquellos a los que él puede influir podrían ejercer sobre él desde posiciones ventajosas a disposición de los mismos. El mando tiene un uso limitado; la persuasión se convierte en toma y daca. Está bien que la Casa Blanca tenga las posiciones ventajosas que tiene. En un caso así cualquier presidente puede necesitarlas todas, y aún más.

<sup>6</sup> Como secretario del interior en 1939, Harold Ickes se negó a aprobar la venta de helio a Alemania a pesar de la insistencia del Departamento de Estado y de las presiones del presidente Roosevelt. Sin la aprobación del secretario, dichas ventas estaban prohibidas por el reglamento. Véase *The Secret Diaries of Harold L. Ickes*, Nueva York, Simon & Schuster, 1954, vol. 2, especialmente pp. 301-93, 396-99. Véase también Michael J. Reagan, "The Helium Controversy," en el próximo estudio sobre las relaciones cívico-militares preparado por la Twentieth Century Fund bajo la dirección editorial de Harold Stein.

En este caso la autoridad reglamentaria recaía en el secretario como un asunto a su discreción. Es poco probable que un presidente despidiera a un funcionario de su gabinete por el ejercicio consciente de dicha autoridad. Si el presidente lo hiciera, sus sucesores se avergonzarían públicamente y en el Capitolio de tener que revertir decisiones tomadas previamente. La posibilidad de que la autoridad de un presidente pueda ignorar determinaciones discrecionales de este tipo descansa sobre un terreno legal demasiado inestable, si es que dicho terreno existe, como para transitarlo salvo en las situaciones más extremas.

II

Esta visión del poder como negociación es la que se acepta comúnmente en la esfera de las relaciones congresales. Todos los libros de texto afirman y todas las sesiones legislativas demuestran que salvo en épocas como los extraordinarios Cien Días de 1933 —épocas virtualmente descartadas por definición a mediados de siglo—, con frecuencia un presidente será incapaz de hacer actuar en sus términos al congreso e incluso será incapaz de detener acciones a las que él se opone. Lo contrario es igualmente aceptado: con frecuencia el congreso es frustrado por el presidente. Sus poderes formales están tan entretreídos que ninguno puede lograr mucho, por mucho tiempo, sin el consentimiento del otro. En la misma línea, aquello que uno demanda, puede ser resistido por el otro. El escenario está listo para el gran juego, una gran negociación colectiva, en la que cada quien busca beneficiarse de las necesidades y miedos de los otros. Es un juego que se juega todos contra todos, caso por caso. Y todo el mundo conoce el juego, tanto participantes como observadores.

El concepto de poder real como un toma y daca es igualmente conocido cuando se aplica a la influencia del presidente fuera de la estructura federal del gobierno. La crisis de Little Rock puede ser un caso extremo, pero la interacción de Eisenhower con el gobernador —y con los ciudadanos— se convirtió en un buen ejemplo. Menos extremo pero no menos pertinente es el caso de la toma de las siderúrgicas con respecto a los líderes sindicales, y a los trabajadores y también con respecto a los ejecutivos de la compañía. Cuando tiene que lidiar con gente así, un presidente extrae sus ventajas de negociación de su estatus o de su autoridad. En virtud de su estatus público o de sus derechos privados, tienen capacidad para responder del mismo modo.

En la esfera de la política partidista aplica igual, necesariamente, dada la naturaleza federal de nuestras organizaciones partidistas. Incluso en el caso de las candidaturas nacionales las ventajas del presidente se confrontan con las de los demás. No es claro en lo absoluto que en 1944 Roosevelt haya conseguido su primera opción como compañero de campaña. En 1948, Truman, presidente en ese entonces, enfrentó varias revueltas contra su postulación. En 1952 su intervención desde la Casa Blanca ayudó a asegurar la selección de Adlai Stevenson, pero queda poco claro si Truman hubiera podido hacer lo

mismo por otro candidato que fuera de su agrado.<sup>7</sup> Para 1956 cuando Eisenhower era presidente, los registros oscurecen justo quién apoyó los esfuerzos de Harold Stassen para evitar que Richard Nixon fuera postulado otra vez como vicepresidente. Pero evidentemente las cosas no sucedieron como Eisenhower quería, cualesquiera que hayan sido sus intenciones.<sup>8</sup> Los resultados en estos casos llevan todas las marcas de los límites del mando y del poder confrontado al poder que caracterizan las relaciones con el congreso. Tanto dentro como fuera de la política estas confrontaciones y límites parecen ser ampliamente comprendidas.

La capacidad de influir se convierte más en un asunto de toma y daca cuando los presidentes intentan lidiar con gobiernos aliados. Un ejemplo clásico es la larga y desafortunada disputa sobre Suez en 1956. Al lidiar con los británicos y los franceses antes de su intervención mi-

<sup>7</sup> En sus memorias, Truman indica que, en la primavera de 1952, trató de destapar a Stevenson como candidato, y que al fracasar, el presidente decidió apoyar la candidatura del vicepresidente Barkley. Pero Barkley se retiró pronto en la convención a falta de apoyos clave del norte. Aunque Truman guarda silencio al respecto, la activa candidatura de Barkley casi revivió durante las votaciones, pero las fuerzas alineadas para revivirla eran dirigidas por los oponentes del *Fair Deal* de Truman, sureños, principalmente. En términos prácticos, el presidente no podía prestar su influencia a sus empeños y no podía sino apoyar a Stevenson para oponerse a ellos. La fortaleza de este último no podía transferirse, entonces, a Harriman o a Kefauver. En vez de eso, los del norte tuvieron que ser retirados. Truman ayudó a retirarlos; no tenía otra opción. Véase *Harry S. Truman, Memoirs*, vol. 2: *Years of Trial and Hope*, Garden City, Nueva York, Doubleday, Time Inc., 1956, pp. 495-496.

<sup>8</sup> La referencia es a la declaración pública de Stassen el 23 de julio de 1959, en la que llamaba a reemplazar a Nixon con el gobernador Herter de Massachusetts —quien después sería secretario de Estado— en la boleta republicana. La declaración de Stassen fue emitida después de una reunión con el presidente. La declaración pública de Eisenhower sobre la nominación vicepresidencial, tanto antes como después de la decisión de Stassen, permite hacer inferencias alternativas: que el presidente hubiera preferido otro candidato, suponiendo que esto hubiera podido ser arreglado sin que se notara la línea de la Casa Blanca, o que hubiera querido a Nixon con la condición de que éste pudiera mostrar atractivo público. Al final, no sucedió ninguna de estas dos. Los comentarios de Eisenhower fortalecieron rápidos movimientos del partido que ahogaron los esfuerzos de Stassen. La postulación de Nixon fue garantizada muy rápido como para que pareciera ser consecuencia de la demanda popular. Para los registros públicos sobre este asunto véanse las declaraciones reportadas por Eisenhower, Nixon, Stassen, Herter y Leonard Hall (el líder del Partido Republicano) en el *The New York Times* del 1, 8, 15 y 16 de marzo; 27 de abril; 15, 16, 25-31 de julio y 3, 4, 17 y 23 de agosto de 1956. Véase también el recuento a partir de fuentes privadas de Earl Manzo en *Richard Nixon: A Personal and Political Portrait*, Nueva York, Harper, 1959, pp. 158-187.

litar, Eisenhower tuvo un conjunto de ventajas para negociar, pero no poder de mando efectivo. Sus aliados tenían también un conjunto de mecanismos de presión, y al final echaron mano del más extremo de todos: actuar a pesar suyo. La presión de Eisenhower fue fundamental para hacerlos retroceder. Pero de haber estado el gobierno británico seguro en sus propios terrenos, los deseos de Eisenhower hubieran tenido tan poco efecto después de la intervención como lo habían hecho antes de ésta. Tras el decoro de la diplomacia —que no fue muy decorosa en el asunto de Suez—, las relaciones entre los aliados no eran distintas de las relaciones entre las delegaciones estatales en una convención nacional. El poder es persuasión y la persuasión se convierte en capacidad de negociar. El concepto es familiar para cualquiera que siga la política exterior.

Sólo en una esfera el concepto no es familiar: en la esfera de las relaciones ejecutivas. Tal vez a causa de los libros de civismo y de la enseñanza en las escuelas los estadounidenses se resisten a ver que el poder en esta esfera se parece al poder en todas las otras. Incluso los reporteros de Washington, los asistentes de la Casa Blanca y los congresistas no son inmunes a la ilusión de que las agencias administrativas constituyen una sola estructura, “la” rama ejecutiva, en la que la palabra del presidente es la ley, o debería serlo. Sin embargo, en el capítulo 2 hemos visto que cuando el presidente necesita algo de sus funcionarios ejecutivos, su capacidad de persuasión está sujeta a la misma clase de limitaciones que en el caso de un congresista, un gobernador, un miembro de un comité nacional, un ciudadano o un gobierno extranjero. No hay diferencias genéricas, ni diferencias de clase y sólo a veces la diferencia es una cuestión de grado. Los incidentes que antecedieron el despido de MacArthur y los incidentes en torno a la toma de las siderúrgicas dejan claro que tanto aquí como en cualquier lado la influencia deriva de las ventajas de negociación: el poder es un toma y daca.

Como la estructura de nuestro gobierno en su totalidad, el sistema ejecutivo consiste en instituciones separadas que comparten poderes. El presidente es la cabeza de una de éstas; los funcionarios del gabinete, los administradores de agencias y los comandantes militares encabezan otras. Debajo del nivel departamental, jefes de oficina casi independientes encabezan muchas más. Con las condiciones de mediados de siglo, las operaciones federales se esparcían a lo largo de líneas divisorias en los organigramas; casi cada política involucra varias agencias; casi cada programa requiere de colaboraciones interagencias. Todo,

de algún modo, involucra al presidente. Pero las agencias operativas no deben su existencia a la relación que existe entre ellas y sólo en parte a él. Cada una tiene una base reglamentaria distinta; cada una tiene sus reglamentos que administrar; cada una lidia con un conjunto diferente de subcomités del Capitolio. Cada una tiene su grupo particular de clientes, amigos y enemigos fuera del gobierno formal. Cada una tiene un conjunto distinto de especialistas de carrera dentro de su propia jurisdicción. Nuestra Constitución otorga al presidente la cláusula de "cuidar" y el poder de nombrar. Nuestros reglamentos le otorgan la elaboración central del presupuesto y un cierto grado de control personal. Todos los administradores de agencia son responsables ante él. Pero también son responsables ante el congreso, sus clientes, su personal y ellos mismos. En síntesis, tiene cinco amos. Y sólo tras todos ellos se deben lealtad los unos a los otros.

"Los miembros del gabinete", solía subrayar Charles G. Dawes, "son los enemigos naturales del presidente." Dawes había sido el director de presupuesto de Harding, el vicepresidente de Coolidge y el embajador de Hoover en Londres; también había sido el asistente principal de suministros del general Pershing durante la primera guerra mundial. Sus palabras son muy coloridas, pero Dawes sabía de lo que hablaba. Los hombres que tienen que servir a tantos amos no pueden evitar ser el "enemigo" de cualquiera de ellos. En el mismo sentido, cualquier amo que quiera algún servicio es en cierto grado el "enemigo" de dicho sirviente. Es probable que el presidente quiera apoyo leal y que no le encante tener problemas en su puerta. Pero cuanto más los miembros de su gabinete se adhieran a él, más probablemente necesitarán de su ayuda para esquivar la ira de los amos rivales. Aunque ayudar es sinónimo de problemas. Más de un funcionario del gabinete, que ha visto mal pagada su lealtad por su punto de vista y ausente la ayuda, ha llegado a considerar la Casa Blanca hostil por naturaleza hacia los jefes de departamento. Se puede dar la vuelta al dicho de Dawes.

Un asistente presidencial mayor me comentó en la época de Eisenhower: "Si algunos de estos miembros del gabinete hicieran una pausa y se preguntaran '¿qué es lo que yo querría si fuera presidente?' no le darían tantos problemas como está teniendo". Pero incluso si se hicieran esa pregunta, con frecuencia dichos funcionarios no podrían actuar en el sentido de su propia respuesta. Su apego por el presidente se ve con demasiada frecuencia abrumado por sus responsabilidades hacia otros amos.

Los funcionarios ejecutivos no tienen las mismas ventajas al lidiar con el presidente. Ni tampoco los mismos funcionarios tienen las mismas ventajas todo el tiempo. No cualquier funcionario puede resistir como MacArthur, o como Arnall, Sawyer o Wilson, en un orden bastante abrupto, de oposición eficaz. Las posiciones privilegiadas que cada funcionario obtiene de su propia autoridad y estatus varían enormemente. La variación se acentúa mediante particularidades de tiempo y circunstancia. A mediados de octubre de 1950, Truman, en una conferencia de prensa, comentó sobre el hombre al que había considerado despedir en agosto y al que correría el siguiente abril por insubordinación intolerable:

Déjenme decirles algo que le hará bien a sus almas. Es una pena que ustedes [...] no puedan entender las ideas de dos hombres intelectualmente honestos *cuando se encuentran*. El general MacArthur [...] es un miembro del gobierno de los Estados Unidos. Es leal a ese gobierno. Es leal al presidente. Es leal al presidente en cuanto a su política exterior [...]. No hay discrepancias entre el general MacArthur y yo.<sup>9</sup>

El estatus de MacArthur, tanto dentro como fuera del gobierno, nunca había sido mayor que cuando Truman pronunció estas palabras. Las palabras, una vez dichas, se sumaron a la credibilidad del general cuando después buscó utilizar a la prensa en su campaña contra el presidente. ¿Y qué fue lo que sucedió entre agosto y octubre? Casi se alcanza la victoria, y junto con esa prematura conferencia de prensa sobre los planes para la posguerra, también sucedió la reunión en la Isla Wake.

Si las ventajas para negociar de un MacArthur fluctúan con las circunstancias, esto tiene que suceder con subordinados que tienen a su disposición menos poderes, menos estatus a los cuales recurrir. Y cuando los funcionarios no tienen poder por derecho propio, o dependen del presidente para conseguir su estatus, su capacidad de oposición es ciertamente limitada. Los asistentes de la Casa Blanca, que pertenecen a ambas categorías, se encuentran entre los hombres más receptivos y por una buena razón. Como me dijo un director de presupuesto una vez "Gracias a Dios estoy aquí y no del otro lado de la calle.

<sup>9</sup> Transcripción estenográfica de la conferencia de prensa presidencial, 19 de octubre, 1959, archivada en la Biblioteca Truman en Independence, Missouri.

Si el presidente no me llama, tengo suficientes cosas que hacer aquí y suficientes cosas a punto de llegar, como para justificar que yo le hable a él. Pero los pobres hombres que están allá, si el jefe no les habla, no les pide que hagan algo, ¿qué pueden hacer ellos sino quedarse sentados?" Una autoridad y un estatus tan condicionados son recursos frágiles para resistir los propios deseos del presidente. Al interior de la circunscripción de la Casa Blanca, unas cejas levantadas pueden ser suficientes para poner a un asistente en movimiento; sin necesidad de órdenes, coerción o carisma. Pero incluso en la Casa Blanca el presidente no monopoliza el poder efectivo. Incluso ahí la persuasión se parece a la negociación. Un ex asistente de Roosevelt escribió sobre los funcionarios del gabinete:

La mitad de las sugerencias del presidente, que en teoría tienen peso de órdenes, pueden ser olvidadas por un miembro del gabinete de manera segura. Y si el presidente pregunta por alguna sugerencia una segunda vez, se le puede decir que está siendo investigada. Si pregunta por tercera vez un funcionario del gabinete inteligente le dará parte de lo que sugiere. Pero sólo ocasionalmente, excepto sobre los asuntos más importantes, el presidente nunca pregunta tres veces.<sup>10</sup>

La regla aplica tanto para el personal como para el gabinete, y ciertamente ha sido aplicada por el personal en tiempos de Truman y de Eisenhower.

Algunos asistentes tendrán más posiciones ventajosas que una memoria selectiva. Por ejemplo, Sherman Adams, como asistente del presidente Eisenhower, apenas merecía la apelación de "asistente de la Casa Blanca" en el sentido del término anterior a su época o aplicado a otros miembros del séquito de Eisenhower. Aunque Adams no era de ninguna manera "el jefe del personal" en un sentido tan extenso —o tan simple— como asumieron algunos comentarios de la prensa, aparentemente se volvió tan dependiente del presidente como Eisenhower de él. "Lo necesito", dijo el presidente, cuando Adams resultó haber sido extraordinariamente imprudente en el caso Goldfine, y delegó en él, al menos nominalmente, la decisión de su propia salida.<sup>11</sup> Este caso es

<sup>10</sup> Jonathan Daniels, *Frontier on the Potomac*, Nueva York, Macmillan, 1946, pp. 31-32.

<sup>11</sup> Transcripción de la conferencia de prensa presidencial, 18 de junio de 1958, en *Public Papers of the Presidents Dwight D. Eisenhower*, 1958, Washington, D.C., National Archi-

extremo, pero la tendencia que ilustra es bastante común. Cualquier asistente que le demuestre a los otros que posee la confianza constante del presidente y juegue una parte importante en los negocios presidenciales obtendrá tantas responsabilidades por cuenta propia que se vuelve, en algún sentido, independiente de su jefe. No hay nada en la Constitución que evite que un asistente bien ubicado convierta estatus en poder propio, utilizable en cierto grado incluso contra el presidente, resultado que no es desconocido en el régimen de Truman y, sin lugar a dudas, en el de Eisenhower.

Cuanto más se originan el estatus y el poder de un funcionario de fuentes independientes al presidente, más fuerte será la presión potencial sobre el presidente. Los jefes de departamento en general tienen mayor poder de negociación que la mayoría de los miembros del personal de la Casa Blanca; pero los jefes de oficina pueden tener aún más y especialistas en niveles superiores de servicios de carrera establecidos pueden tener casi reservas ilimitadas del enorme poder que consiste en quedarse sentado. Como comentó alguna vez Franklin D. Roosevelt:

El Tesoro es tan grande y extenso y tiene prácticas tan arraigadas, que me resulta imposible lograr las acciones y los resultados que quiero, incluso con Henry (Morgenthau) ahí. Pero no se puede comparar el Tesoro con el Departamento de Estado. Tendrías que vivir la experiencia de intentar cambiar algo de la manera de pensar, de actuar o de establecer políticas de los diplomáticos de carrera y entonces sabrías cuál es el verdadero problema. Pero el Tesoro y el Departamento de Estado juntos no se comparan con la Marina. Lidar con los almirantes es realmente otra cosa, si lo sabré yo. Cambiar algo en la Marina es como golpear una cama de plumas. La golpeas con la izquierda, la golpeas con la derecha hasta que estás finalmente exhausto, y entonces te das cuenta de que la maldita cama está igual que antes de que comenzaras a golpearla.<sup>12</sup>

ves, 1959, p. 479. En el verano de 1958, una investigación del congreso sobre un fabricante textil de Nueva Inglaterra, Bernard Goldfine, reveló que Sherman Adams le había aceptado regalos y favores (el más notorio de todos fue un abrigo de vicuña). Adams había también hecho averiguaciones sobre el estatus de un procedimiento de la Comisión Federal de Comunicaciones en el que Goldfine estaba involucrado. En septiembre de 1958 se le permitió renunciar a Adams. Este episodio fue ampliamente publicitado y muy discutido durante las campañas congresuales de ese año.

<sup>12</sup> Como fue reportado en Marriner S. Eccles, *Beckoning Frontiers*, Nueva York, Knopf, 1951, p. 336.

Claro, en las circunstancias apropiadas, el presidente se puede salir con la suya con cualquiera de estas personas. El capítulo 2 incluye tres casos en los que las circunstancias fueron "propicias" y la orden presidencial se llevó a cabo sin demora. Pero es suficiente que uno perciba los factores favorables que le dieron a esas tres órdenes su cualidad de auto-ejecución para reconocer que entre el presidente y sus "subordinados", igual que con otros de los que él depende, el poder real es recíproco y varía notablemente con la organización, el tema del asunto, la personalidad y la situación. El hecho de que la persuasión se dirija a los funcionarios ejecutivos no significa que se facilite la dirección del presidente. Cualquier nuevo congresista del partido en el poder, especialmente si fue elegido con poca ventaja, puede resultar más dispuesto (aunque menos útil) a apoyar al presidente que cualquier jefe de oficina experimentado. *Las probabilidades del poder no se derivan de los textos de la Constitución.*

### III

Hay una creencia ampliamente aceptada en Estados Unidos que dice que si no fuera por tonto o por granuja, un presidente razonable no necesitaría más poder que la lógica de su argumento. Nada menos que Eisenhower ha suscrito esta creencia en más de un discurso de campaña y en más de un comentario en conferencias de prensa. Pero razonamientos defectuosos y malas intenciones no generan todas las disputas con los presidentes. El mejor razonamiento y la mejor de las intenciones no pueden serenarlas todas. Pues en primer lugar, lo que el presidente quiere difícilmente le parecerá una nimiedad a la gente de quien lo quiere. Y en segundo lugar, sus subordinados estarán destinados a juzgar la tarea con el criterio de sus propias responsabilidades y no de las del presidente. Por más lógico que sea el argumento del presidente de acuerdo con sus propios puntos de vista, el juicio de los subordinados puede no llevarlos a la visión del presidente.

Aquellos que toman parte en el gobierno de este país con frecuencia parecen actuar como si hicieran negocios para sí mismos. Y, en un sentido real aunque no pleno, lo hacen y tienen que hacerlo. Cuando Truman y MacArthur se pelearon, por ejemplo, lo que estaba en juego era el contenido de la política exterior estadounidense, el riesgo de una

guerra mayor o de un impasse militar, las prerrogativas del presidente y de los comandantes de campaña, el orgullo del procónsul y su lugar en la historia. Inevitablemente, algunas otras cosas estaban en riesgo también: intereses políticos de hombres y facciones de ambos partidos; intereses de poder de grupos de presión con los que estaban afiliados o querían afiliarse. Y el riesgo aumentaba por el aparente descontento en el humor del público estadounidense. No hay razón para suponer que en semejantes circunstancias hombres de grandes y diferentes responsabilidades verán los hechos bajo la misma luz. Por el contrario, es de esperarse que sus visiones sobre lo que tenía que hacerse y sobre lo que ellos deberían hacer variaran según las diferentes perspectivas que sus particulares responsabilidades suscitaban. Dado que sus responsabilidades no están recogidas en un "equipo" o en un "colegio" sino en ellos mismos, como individuos, es de esperarse que cada uno vea las cosas por sí mismo. Es más, cuando tienen responsabilidades con muchos amos y cuando un suceso o política enfrenta a una lealtad con otra —tema de todos los días dada la naturaleza del caso—, se debe asumir que aquellos que tienen la responsabilidad de actuar escogerán los términos de la reconciliación. Ésa es la esencia de su responsabilidad personal. Cuando sus responsabilidades tiran en direcciones opuestas, ¿quién sino ellos pueden decidir qué harán?

Cuando Truman despidió a MacArthur, éste perdió tres puestos: el mando estadounidense en el Lejano Oriente, el mando aliado para la ocupación de Japón y el mando de las Naciones Unidas en Corea. También perdió su estatus como oficial mayor en activo en las fuerzas armadas de Estados Unidos. Mientras mantuvo esas posiciones y ese estatus, tenía responsabilidades con sus tropas, su profesión y consigo mismo (es difícil para cualquiera apartar este último del resto). Como figura pública y foco de la esperanza de los hombres, tenía responsabilidades con las bases de apoyo en Estados Unidos, y en Corea y Japón. Tenía deberes con esas otras bases de apoyo, los gobiernos de la ONU que contribuían a sus fuerzas armadas. Como patriota tenía deberes con su país. Como funcionario con responsabilidades y guía experto, estaba disponible al llamado del congreso. Como oficial militar tenía, además, deberes con el presidente, su comandante constitucional. Algunos de estos deberes pueden haberse manifestado en términos más tangibles o directos que otros. Pero no tendría sentido argumentar que el último negaba todos los demás, por más que se pretenda anularlos. Y tampoco tiene sentido pensar que nadie sino MacArthur tenía el su-

ficiente poder como para decidir cómo habría de reconciliar las demandas que sus responsabilidades confrontaban.

Observaciones similares se podrían hacer sobre el resto de los funcionarios ejecutivos del capítulo 2. Se recordará que Arnall, el director de precios, se negó por adelantado a firmar un considerable aumento de precio para el acero si Wilson, quien fuera director de movilización, o la Casa Blanca, iban a conceder uno antes de que la gerencia hubiera acordado con el sindicato. Cuando Arnall hizo esto, tomó su posición, en esencia, del juramento a su puesto. Haría lo que había jurado hacer en su mejor criterio, mientras estuviera ahí para hacerlo. Puede ser que esta postura haya sido asumida teniendo como propósito el negociar y hubiera sido abandonada si el presidente hubiera aceptado su reto. Pero no se puede estar seguro, y nadie, con certeza, puede cuestionar el derecho de Arnall para tomar la decisión por sí mismo. Como cabeza de una agencia y como político, con un programa que defender y un futuro por recorrer, tenía que decidir qué hacer en un asunto que, desde su punto de vista, era extremadamente importante. Ni en términos de política, ni en términos personales, ni en términos de la sobrevivencia de la agencia, era un asunto que hubiera podido ser considerado secundario por Arnall, por más que eso le hubiera parecido a Wilson (o a Truman). Ni tampoco era probable que los méritos fueran los mismos para un estabilizador de precios que para hombres con responsabilidades mayores. Los hombres razonables, se dice con frecuencia, tendrían que ser capaces de ponerse de acuerdo en las necesidades de determinada situación. Pero cuando la perspectiva cambia según la ubicación de cada hombre, y la respuesta requerida de su posición la decide cada uno, sus razonamientos pueden llevarlos a disentir, y con buenas razones. La vanidad, o el vicio, pueden debilitar la razón, eso es seguro, pero es inútil señalar éstas como las causas de la amenaza de Arnall o del desafío de MacArthur. Las dudas del secretario Sawyer, mencionadas antes, son de la misma categoría. No se necesita denigrar a estos hombres para explicar su conducta. Puesto que las responsabilidades que tenían, los "hechos" que vieron, simplemente no fueron los mismos que los de sus superiores; y sin embargo fueron ellos, y no sus superiores, los que tuvieron que decidir qué harían.

Fuera de la rama ejecutiva la situación es la misma, excepto que la lealtad al presidente usualmente importa menos. No es necesario recalcar las comparaciones con gobernadores de Arkansas, ejecu-

tivos de siderúrgicas, líderes sindicales y gente por el estilo. Y cuando uno se encuentra con congresistas que no pueden hacer nada por sí mismos (o por sus electores), ser elegidos, periodo a periodo, en distritos y a través de estructuras partidistas que difieren de aquellas de las que depende el presidente, el caso es muy claro. Un asistente muy capaz de Eisenhower con una larga experiencia en el congreso me comentó en 1958: "La gente en la Colina [del Capitolio] no hace lo que *quisiera* hacer, hace lo que piensa que tiene que hacer en su propio beneficio, como *ellos* lo ven." Esta frase describe la situación de manera precisa.

La esencia de la labor persuasiva del presidente, con los congresistas y con todos los demás, es inducirlos a creer que lo que él quiere de ellos es lo que sus propias apreciaciones de sus propias responsabilidades les hacen hacer en su propio interés, no el del presidente. Puesto que los hombres diferirán en sus puntos de vista sobre las políticas públicas, puesto que las diferencias de perspectiva surgen de las diferencias en responsabilidades —hacia el propio cargo, hacia los electores, hacia uno mismo— la labor está destinada a ser más como una negociación colectiva que como un argumento razonado entre reyes filósofos. Abierta o encubiertamente, la negociación dura ha caracterizado todos los ejemplos ofrecidos hasta ahora. Y ésta es la razón: la persuasión negocia con la moneda del interés personal de hombres que tienen alguna libertad para rechazar lo que les parece una falsificación.

#### IV

Un presidente gana influencia de las ventajas para negociar. ¿Pero las necesitan siempre? En el capítulo 2 se describieron casos en los que los puntos de vista sobre las políticas públicas discrepaban de manera muy marcada. Supongamos que tales discrepancias no existen, supongamos que la mayor parte de los participantes en el juego gubernamental consideran los objetivos de las políticas de manera similar, ¿no podría entonces confiar en la lógica (o el carisma) para conseguir lo que quiere? La respuesta es que, incluso entonces, la mayoría de los resultados activan la negociación. La razón de esta respuesta es simple: casi todos los que forman parte del gobierno tienen intereses propios,

más allá del ámbito de los objetivos de las políticas. El respaldo a una política, la forma que ésta toma y cómo se conduce, así como el reconocimiento que obtiene, separa sus intereses de los del presidente, a pesar de estar de acuerdo en el fin último. En un gobierno político los medios pueden ser tan importantes como los fines; e incluso a veces más. Y en los medios siempre hay diferencias de interés.

Permítanme presentar un caso en apariencia opuesto a los ejemplos anteriores: el Programa de Recuperación de Europa de 1948, conocido como el Plan Marshall. Se trata, probablemente, del mayor esfuerzo de acuerdo político desde el inicio de la guerra fría. Cuando el entonces secretario de Estado, George Catlett Marshall, dirigió unas palabras en la ceremonia de graduación de Harvard, en junio de 1947, impulsó una de las empresas más creativas en la historia de las relaciones exteriores de Estados Unidos. Lo que hace a esta política más importante para nuestros fines es que el Plan Marshall entró en vigor hasta que el 18º Congreso, bajo el mandato de Harry Truman, lo formalizó, en el año electoral de 1948.<sup>13</sup>

Ocho meses antes de que Marshall hablara en Harvard, los demócratas habían perdido el control de ambas cámaras del congreso por primera vez en catorce años. Truman, a quien representaba el secretario, acababa de terminar su segundo y conflictivo año como presidente por sucesión. Truman era tan poco apreciado en su propio partido que en 1946 se le había conminado a no participar en la campaña parlamentaria. En la inauguración de las sesiones del congreso en enero de 1947, el senador Robert A. Taft, "El Sr. Republicano", tenía la actitud de un presidente electo. Fue una visión ampliamente compartida en Washington, relegando a Truman entonces al papel de presidente interino. Además, sólo dos semanas después del discurso de Marshall, Truman vetaría dos importantes logros de la mayoría que apoyaba a

<sup>13</sup> Para reunir estas observaciones sobre el Plan Marshall, consulté el archivo de la participación personal de Joseph M. Jones, *The Fifteen Weeks*, Nueva York, Viking, 1955, especialmente las páginas 89-256; en el estudio reciente realizado por Harry Bayard Price, *The Marshall Plan and Its Meaning*, Ithaca, Cornell University Press, 1955, especialmente las páginas 1-86; en Truman, *Memoirs*, vol. 2, caps. 7-9; en Arthur H. Vandenberg, Jr. (ed.), *The Private Papers of Senator Vandenberg* (Boston, Houghton Mifflin, 1952), especialmente las páginas 373 ff; y en notas que yo mismo tomé en esa época. Se trata de un caso de desarrollo de políticas que no ha sido tratado, hasta donde yo sé, por ninguno de los programas universitarios dedicados a la producción de estudios de caso.

Taft en el congreso: la ley Taft-Hartley y el recorte tributario.<sup>14</sup> Sin embargo, tan sólo diez meses después, el Plan Marshall estaba en marcha en condiciones que complacían a quienes lo respaldaban, completamente autorizado, con los fondos para el primer año a la vista y su agencia administrativa en proceso de creación; mostrando en todo momento una cooperación entre el presidente y el congreso como no se había visto desde la segunda guerra mundial. Para cualquier presidente en cualquier época esto hubiera sido un gran logro. En la primera mitad del siglo veinte habría sido suficiente para asegurar el futuro prestigio de su periodo de gobierno. Y para Truman, en ese momento, el decreto del Plan Marshall parece casi milagroso.

¿Cómo se logró el milagro? ¿Cómo un presidente en esas condiciones lo llevó a cabo? Lo primero que hay que tener en cuenta es que no lo hizo solo. Truman contó con una ayuda no menos extraordinaria que el resultado. Aunque cada nombre representa algo más complejo, Marshall, Vandenberg, Patterson, Bevin y Stalin cuentan la historia de ese apoyo.

En 1947, dos años después del Día de la Victoria sobre Japón, el general Marshall era algo más que el secretario de Estado. Era un hombre venerado por el presidente como "el estadounidense vivo más importante", literalmente la encarnación de los ideales de Truman. Se le rindieron honores en el Pentágono como artífice de la victoria. Fue ampliamente respetado por el secretario de Marina, James V. Forrestal, quien en ese año se convertiría en el primer secretario de Defensa. En el Capitolio, Marshall contaba con un enorme respeto debido a su historial de guerra como jefe del ejército, y en el país prácticamente ningún oficial había regresado de la guerra con una reputación tan alta por su criterio, inteligencia y rectitud. Además, como secretario de Estado, tenía detrás a la primera generación de funcionarios del servicio exterior maduros consecuencia de las reformas de los años veinte, y junto con ellos, en el servicio departamental, había algunos de los

<sup>14</sup> El discurso del secretario Marshall, sugiriendo formalmente lo que se conoció como el Plan Marshall, se pronunció en Harvard el 5 de junio de 1947. El 20 de junio el presidente vetó la Ley Taft-Hartley; su veto fue anulado tres días después. El 16 de junio vetó la primera de dos leyes de reducción de impuestos (HR 1), que habían sido aprobadas en la primera sesión del 18º Congreso; la segunda de ellas (HR 3950), que fuera un sustituto de la anterior, también la rechazó el 18 de julio. En ambos casos, el apoyo a su veto fue muy limitado.

hombres más capaces que la guerra había llevado a Washington. En términos tanto del talento como del ejercicio del personal, los años de Marshall iniciaron una "época dorada" del Departamento de Estado, que duró hasta los tiempos de McCarthy. Además, Marshall tuvo como subsecretarios, sucesivamente, a Dean Acheson y a Robert Lovett, hombres que inspiraban el respeto de los profesionales y la consideración de los congresistas. (Acheson había tenido mucho éxito en el congreso como secretario adjunto durante los años de guerra y posguerra.) Finalmente, Marshall tenía como subsecretario especial a Will Clayton, un hombre muy apreciado por buenas razones en ambos lados de la Avenida Pennsylvania.

En conjunto, se trata de recursos excepcionales para un secretario de Estado. En tales circunstancias, eran tan necesarios como relevantes. El Plan Marshall fue lanzado por una administración saliente "programada" para dejar el cargo en dieciocho meses. El programa de Marshall se enfrentó a un liderazgo del congreso, tradicionalmente aislacionista y en ese momento concentrado en la economía. La ayuda europea era vista con envidia por un Pentágono consternado y prácticamente desarmado por los recortes al presupuesto y por el propósito de los organismos nacionales de aumentar los programas de bienestar social. No fue bien visto por un Departamento del Tesoro en busca de un superávit presupuestal. El plan necesitaba de todos los activos que pudieran ser extraídos de la posición personal de su autor nominal y de las habilidades de sus asistentes.

Sin una posición igualmente destacada del veterano senador de Michigan, Arthur H. Vandenberg, es difícil concebir de qué manera los activos de Marshall podrían haber sido suficientes. Vandenberg fue presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado. De hecho, fue mucho más que eso. Durante veinte años fue senador, siendo decano de su partido en la cámara. Trabajado con tesón por Franklin D. Roosevelt (FDR, de aquí en adelante) y Truman, fue líder republicano de la propuesta de bipartidismo en política exterior y se veía a sí mismo como el símbolo viviente de su partido, en su país y en el extranjero. Además, a través de un acuerdo informal pero totalmente operativo con su colega Taft, Vandenberg abiertamente llevaba el mando entre los senadores republicanos en el ámbito de las relaciones internacionales. Este reconocimiento significaba más en 1947 de lo que habría significado en cualquier otro momento. Confiados en el advenimiento de una administración republicana dos años después,

la mayoría de los caballeros estaban dispuestos a ser receptivos y responsables.

La guerra se había terminado, Roosevelt estaba muerto, Truman era interino, tenían confianza. Que el senador de Michigan veía las cosas de esta manera quedó plasmado en sus diarios.<sup>15</sup> Y esta perspectiva no era únicamente del Senado. Los representantes republicanos asociados con la Comisión Herter y sus viajes al extranjero sugieren una disposición igualmente responsable. Vandenberg no era la única fuente de ayuda en el Capitolio. En términos relativos, su posición ahí era excepcional, al igual que la de Marshall en la ciudad.

Un grupo de ciudadanos comprometidos ofreció otro tipo de ayuda, al crear una de las herramientas más eficaces para la información pública desde la segunda guerra mundial: la Comisión para el Plan Marshall, encabezada por los republicanos ilustres a quienes FDR había colocado en el Departamento de Guerra en 1940; Henry L. Stimson como presidente honorario, y Robert P. Patterson como vocero activo. La notable selección de banqueros, abogados, sindicalistas y editores que se habían reunido en defensa del "internacionalismo" antes de Pearl Harbor y habían unido sus talentos durante la guerra, se volvieron a reunir para detonar el trabajo de esta comisión. Sus esfuerzos generaron un gran apoyo público para respaldar los argumentos de Marshall y Vandenberg en el congreso.

Pero antes de buscar el apoyo público, debía existir un propósito suficientemente tangible, suficientemente concreto, que ofreciera un terreno propicio para buscarlo. En Harvard, Marshall había esbozado la idea en términos generales. Que eso se hubiera convertido en un programa fuerte, susceptible de ser presentado y apoyado, se debe, en gran medida, a Ernest Bevin, ministro de asuntos exteriores británico. Él merece el crédito que en ocasiones se le ha conferido como coautor del Plan Marshall. Bevin aprovechó el discurso de Marshall en Harvard y organizó una respuesta europea con una velocidad y concreción superiores a las expectativas del Departamento de Estado. Lo que prácticamente había sido sólo un tanteo de terreno para medir las reacciones a ambos lados del Atlántico fue recibido en Londres como una invitación a los europeos para enviar una exposición de los hechos a Washington. La organizaron de inmediato y, a su vez, el gobierno estadounidense se organizó para recibirla sin dar mayores argumentos al interior sobre

<sup>15</sup> *Private Papers of Senator Vandenberg*, pp. 378-379, 446.

los pros y los contras de haber emitido la "invitación" en primer lugar. Pero para Bevin podría haber habido un problema con el Secretario del Tesoro, entre otros.<sup>16</sup>

Si la ayuda de Bevin fue útil en esa primera fase, la ayuda de Stalin fue vital de inicio a fin. Con un tono de autodesprecio, alguna vez Truman observó que sin las "locas" medidas tomadas por Moscú "nunca habríamos tenido una política exterior [...] nunca habríamos obtenido nada del Congreso".<sup>17</sup> George Kennan, entre otros, había condenado el matiz antisoviético con que se presentó el Plan Marshall en el congreso y en el país, pero no hay duda de que esto resolvió la discusión para muchos sectores de la opinión estadounidense. Tampoco hay duda de que la contribución de Moscú al caso fue crucial.

Para 1947 los hechos, más que los presagios gubernamentales o las acciones públicas, habían causado la impresión en diversos sectores de que la Unión Soviética tenía intenciones adversas (y de la debilidad de Europa), así como una creciente necesidad de "hacer algo al respecto". Tres meses antes de que Marshall diera su discurso en Harvard, la ayuda a Grecia y Turquía y la promulgación de la Doctrina Truman habían cristalizado, más que creado, una disposición pública y una respuesta por parte del congreso. Los coordinadores de Marshall, hay que decirlo, no estaban bien preparados para sacar provecho de esa disposición, ni el secretario deseaba hacerlo. Su propósito era trascenderlo, atacando la causa de la debilidad europea más que la agresividad soviética en sí. Una economía fuerte en Europa Oriental requería, idealmente, de medidas restaurativas de alcance continental. La ayuda

<sup>16</sup> La resistencia inicial por parte del secretario del Tesoro, John Snyder, a dar su apoyo al enorme gasto en el extranjero se convirtió en una cuestión de dominio público el 25 de junio de 1947. En una conferencia de prensa llevada a cabo ese día, interpretó el discurso de Marshall en Harvard como una llamada a los europeos a que ellos mismos solucionaran sus conflictos. En otra conferencia de prensa, el mismo día, Marshall por su parte había indicado que Estados Unidos consideraría los programas de apoyo que los europeos aceptaran. Al día siguiente, Truman dio una conferencia de prensa donde se le hicieron preguntas sobre el inevitable asunto. Respondió, "El general Marshall y yo estamos completamente de acuerdo". Al ser presionado un poco más, Truman afirmó tajantemente, "El secretario del Tesoro, el secretario de Estado y el Presidente están en total acuerdo". Así, el presidente sacó a Snyder de la jugada, pero si el programa hubiera reunido menos apoyo en el exterior, sin duda se habría escuchado de él nuevamente con el paso del tiempo y de presentarse la oportunidad.

<sup>17</sup> Una afirmación hecha en diciembre de 1955, tres años después de haber dejado el cargo, pero aún representativa de las posturas expresadas, para la ocasión, mientras fue presidente.

estadunidense ofrecida en un contexto antisoviético habría sido contradictoria en teoría e inaceptable en los hechos para muchos de los gobiernos a los que Washington estaba deseoso de ayudar. Como el mismo Marshall lo veía, la lógica de su propósito le impedía jugar su carta congresal más fuerte. Entonces, los rusos procedieron a jugarla por él. Cuando los europeos se reunieron en París, Molotov se marchó. Después de que los checos habían mostrado un interés constante en la ayuda estadounidense, un golpe comunista derrocó a su gobierno mientras fuerzas soviéticas bordearon sus fronteras a poca distancia de Praga. Molotov modificó la presentación inicial del Plan Marshall; lo sucedido en Checoslovaquia aseguró su aprobación final, un mes después de la toma de Praga.

Tal fue la ayuda conferida a Truman para echar a andar el Plan Marshall. Considerando su crítica situación política, apenas podría haberlo logrado con menos. Posiblemente se podría haber prescindido de parte de la ayuda de Moscú, pero no de la de Marshall, Vandenberg, Bevin o Paterson, o de la de muchos otros grandes hombres cuyo trabajo es representado por estos nombres en mi relato. La ayuda que le brindaron al presidente no fue por su persona. Así, no fue favorecido porque les agradara personalmente o estuvieran embelesados por su intelecto o su carisma. Habrían sido igualmente serviciales de haberles parecido despreciable, opinión que seguramente algunos compartían. Los londinenses que aprovecharon el momento, Vandenberg y Taft y la mayoría en el congreso, Marshall y sus coordinadores, los funcionarios de otros organismos que los apoyaron activamente o estuvieron de acuerdo, la multitud de ciudadanos influyentes que se solidarizaron con la causa, todos ellos hicieron lo que hicieron porque lo consideraron necesario, en función de sus intereses, dadas sus responsabilidades, no las de Truman. Sin embargo, difícilmente habrían considerado de su interés colaborar entre sí o con Truman si éste no hubiera suministrado lo que ellos necesitaban de la Casa Blanca. Truman no lo hubiera logrado sin su ayuda, pero no la podría haber obtenido sin su implacable esfuerzo.

Lo que es fundamental destacar sobre este caso es que a pesar de la compatibilidad en las opiniones sobre las políticas públicas, Truman sólo obtuvo la ayuda por la que pagó (salvo la de Stalin). Bevin difícilmente habría retomado las palabras de Marshall si éste no hubiera contado con el amplio apoyo de Truman. El interés de Marshall no hubiera correspondido a la explotación de su prestigio por un presidente

que lo socavara abierta, sutil o incluso inadvertidamente en cualquier momento. Probablemente Vandenberg no habría apoyado las propuestas de una Casa Blanca que de mala gana le otorgara la deferencia y el acceso gratos para sus compañeros de partido (y satisfactorios para él). Para algunos distinguidos republicanos, en su fuero interno, no habría sido fácil promover una causa identificada con las demandas de Truman en 1948, ni tampoco lo habría sido para los distinguidos *New Dealers*, entonces ocupados en la búsqueda de un sustituto.

Truman pagó el precio por sus servicios. Hasta donde muestran los registros, la Casa Blanca no titubeó ni una vez al dar su total apoyo a Marshall y su Plan. Truman respaldó la apuesta de su secretario al extender la invitación a toda Europa. Hizo suyo el plan en un oportuno discurso dado a los canadienses. No perdió oportunidad de aumentar la participación de su equipo en la causa. Averell Harriman, secretario de Comercio; Julius Krug, secretario del Interior; Edwin Nourse, presidente del Consejo Económico; James Webb, director de Presupuesto. A todos se les encomendó hacer estudios e informes que contribuyeran directamente a la presentación legislativa. Así, estos hombres fueron comprometidos de antemano. Además, el presidente dejaba en claro continuamente, a cualquiera que estuviera al alcance, que no tenía ninguna duda, que no deseaba que hubiera complicaciones y que eliminaría todas las que pudiera. Parece ser que su hincapié fue percibido por el Tesoro de manera positiva. Y Truman tuvo que hacer un gran esfuerzo para facilitar el camino para Vandenberg. El senador insistía en que no hubiera riñas políticas del lado administrativo; no las hubo. Consideraba esencial un sondeo de los recursos y las capacidades de Estados Unidos; lo obtuvo de los informes de Krug y Harriman. Vandenberg esperaba ser consultado previamente; lo fue, paso a paso, en reuniones frecuentes con el presidente y en reuniones semanales con Marshall. Pidió un enlace efectivo entre el congreso y los organismos involucrados; Lovett, junto con otros, le dieron lo que quería. Cuando el senador decidió que era necesario cambiar ciertas características financieras y administrativas de la legislación, Truman ignoró las quejas de la Oficina de Presupuesto y accedió con elegancia. Cuando, finalmente, Vandenberg quiso que un republicano encabezara el nuevo organismo administrativo, su candidato, Paul Hoffman, fue elegido, a pesar de que las preferencias del presidente eran otras. De todas estas maneras Truman utilizó las escasas ventajas que sus "poderes" y su estatus le confirieron para obtener el tipo de apoyo que necesitaba.

Truman impulsó su causa también de otra manera. Tradicional y prácticamente, no había nadie mejor que él para llamar la atención pública sobre la tarea del congreso (y de su liderazgo republicano). Durante el otoño y el invierno de 1947 y entrada la primavera de 1948, usó de manera reiterada los "poderes" presidenciales para recordar al país que se requería de la acción del congreso. Mensajes, discursos y sesiones extraordinarias se utilizaron para plantear la cuestión. En esta ocasión también sacó ventaja del lugar que ocupaba. Sin embargo, en estas circunstancias, la defensa pública de Truman podría haber afectado —en lugar de ayudar— si no fuera porque sus palabras parecían estar orientadas a la próxima elección. Truman sumó ventajas a su programa en la medida en que la promoción se hacía y se mantenía del lado correcto de esa delgada línea que divide al "interino" en turno del posible candidato. En declaraciones públicas relacionadas con el Plan Marshall parece haberse arriesgado en una ocasión a desdibujar esta distinción, cuando llamó al congreso a sesión en noviembre de 1947 solicitando ayuda provisional para Europa y un control de precios en tiempos de paz. La segunda solicitud vinculaba la inflación de entonces con el congreso vigente (y con Taft), convirtiéndose en un primer paso hacia uno de los principales temas de Truman en 1948. Al solicitar ambas medidas en la sesión extraordinaria podría haber sido acusado —y lo fue— de mezclar las políticas internas con la ayuda al exterior. En la sesión, el programa europeo (y las políticas de Truman) no se vio afectado. Pero de antemano, algunos de sus asesores temían que una doble llamada como ésta pudiera poner en riesgo el Plan Marshall. Estos miedos son testimonio de la estrechez de la ventaja que tenía para emplear sus "poderes" en beneficio propio.<sup>18</sup> Es revelador de la situación de Truman que se pensara que el acuerdo bipartidista realizado por la Casa Blanca significaba la consulta y conciliación del congreso a una escala sin parangón en los tiempos de Eisenhower. Sin embargo, Eisenhower supo manejar tan bien como Truman a los congresos de oposición, en términos de la cantidad de solicitudes que

<sup>18</sup> Esto también puede ser tomado como testimonio de la timidez política de los funcionarios del Departamento de Estado y de la Oficina de Presupuesto, donde el miedo parece haber estado más presente. Sin embargo, conversaciones de la época con ayudantes de la Casa Blanca me inclinan a pensar que también ahí la interrupción de la cuestión de los precios fue vista como una apuesta y un riesgo. Para más información al respecto, véase mi artículo "Congress and the Fair Deal: A Legislative Balance Sheet", *Public Policy*, vol. 5, Cambridge, Harvard University Press, 1954, pp. 362-364).

fueron concedidas para la defensa y la ayuda al exterior. Se podría decir que Truman solicitó medidas más extraordinarias; pero también que a Eisenhower nunca le faltó el prestigio que su predecesor tuvo que pedir prestado. En su periodo, solía decirse que Truman parecía tener un trastorno de personalidad, pues diferenciaba de manera muy tajante las políticas internas de la seguridad nacional. Pero haciendo a un lado la personalidad, ¿cómo podría, en su primer periodo, haber ganado terreno para una política exterior en desarrollo? El hecho es que Truman tuvo que jugar al bipartidismo, como de hecho lo hizo, o perder el juego.

v

Si Truman no hubiera contado con las ventajas personales y los "poderes" que le daba su estatus, o si hubiera sido poco hábil en su manejo, probablemente no habría existido un programa masivo de ayuda para Europa en 1948. Algo similar, tal vez con un acento diferente, hubiera sucedido seguramente antes de que 1949 llegara a su fin. Alguna respuesta estadounidense era inevitable frente a la debilidad europea y a la expansión soviética. Pero en 1948 la tentación de esperar un Plan Taft o un Plan Dewey podría haber ocasionado al menos un año de aplazamiento de la respuesta si la administración saliente hubiera afectado las relaciones congresales, públicas, aliadas o ejecutivas. Independientemente de las virtudes específicas del plan. Truman y sus colaboradores ganaron al menos ese año al calcular bien los tiempos de la respuesta de Estados Unidos. En la forma como entonces se medía el tiempo europeo, se trataba de una importante ganancia. La contribución del presidente en este logro fue vital. Contribuyó al explotar sus ventajas. Truman, de hecho, proporcionó a Marshall y al resto los beneficios y el estatus de su cargo. A cambio le ofrecieron su prestigio y su propia influencia. Dicho préstamo aumentó la influencia de Truman, a pesar de su limitada autoridad formal y su falta de fuerza política. Sin los recursos para hacer esta negociación, Truman no podría haber contribuido al programa de ayuda europeo.

Tener ventajas para negociar no es garantía de nada. La influencia sigue siendo un sendero de ida y vuelta. En el afortunado caso del Plan Marshall, lo que Truman necesitaba estaba, de hecho, en manos de

hombres que se encontraban listos para "negociar" con él. Truman pudo darles, personalmente, lo que ellos querían a cambio. Marshall, Vandenberg, Harriman *et al.*, tenían el prestigio, la energía, las relaciones y el personal necesario para ese esfuerzo legislativo. Truman tenía una percepción apropiada de los mensajes y discursos presidenciales, de las políticas presupuestales, de los nombramientos de alto nivel y de su propio tiempo y temperamento para llevar a cabo su parte. Pero se necesitan dos para negociar. Se necesita de aquellos que pueden proporcionar su prestigio en los términos que sea necesario. Supongamos que Marshall hubiera rechazado la secretaría de Estado en enero de 1947; Truman podría no haber encontrado un sustituto tan bien preparado para ofrecerle lo que en los meses siguientes iba a necesitar. O supongamos que a Vandenberg le hubiera dado cáncer dos años antes de la fecha en que efectivamente le dio; el senador Wiley de Wisconsin no le habría parecido a Taft el hombre adecuado para reparar el mundo. O supongamos que el carácter, la fuerza y el carisma del secretario del Tesoro hubieran sido comparables con los de su sucesor en tiempos de Eisenhower, el imponente George M. Humphrey. ¿Y qué habría pasado si los republicanos hubieran visto en Truman un formidable candidato a presidente, como lo fue en 1948? Es poco probable que alguno de los anteriores supuestos hubiera cambiado el resultado final; dos o tres, sin embargo, podrían haberlo alterado por completo. A Truman no se le otorgó más poder que sus "poderes" sólo por tener una relación continua con secretarios del gabinete y con senadores. Aquí, como en todos lados, el resultado dependió de quiénes eran y qué representaba Truman, de cómo veía él cada uno los hechos y de su desempeño en respuesta.

Dando por hecho que la persuasión no conlleva garantías, ¿cómo puede un presidente reducir el riesgo de que la persuasión falle? ¿Cómo puede aumentar las probabilidades de efectividad al minimizar las posibilidades de que su poder lo abandone? El Plan Marshall sugiere una respuesta: resguarda las posibilidades de poder durante la toma de decisiones. Marshall mismo, al igual que Forrestal, Harriman y otros, ocuparon sus cargos por designación del presidente. Vandenberg tenía un amplio valor simbólico en parte porque FDR y Truman habían hecho todo lo posible, desde 1944, para engrandecerlo. El Departamento del Tesoro y la Oficina de Presupuesto, que en conjunto podrían haber puesto en riesgo los planes elaborados por estos personajes, estaban presididos por funcionarios cuyo prestigio

dependía por completo de su desempeño. Lo que Truman necesitaba de esos "donantes" lo recibió, en parte, por los hombres y las medidas que él mismo había elegido en el pasado. Lo que recibieron a cambio fueron acciones tomadas o frenadas por él. Lo que ellos necesitaban de Truman generalmente involucraba su propia conducta, donde sus elecciones regían. Las acciones del presidente en el pasado habían preparado el terreno para las negociaciones actuales. Sus acciones en el presente eran su capital para negociar. Detrás de cada acción había una elección personal, y en conjunto comprendían su control sobre el toma y daca con el que conseguía lo que buscaba. En la medida en que Truman, personalmente, afectaba las ventajas que sacaba de su relación con otros hombres en el gobierno, su poder estaba protegido por sus elecciones.

Por "elección" me refiero a lo que comúnmente se conoce como "decisión": el acto de un presidente de hacer o no hacer. Las decisiones son con tanta frecuencia indecisas, y la indecisión es tan frecuentemente concluyente, que *elección* resulta un término más adecuado. La "elección" tiene algunas connotaciones negativas. En el uso común supone una alternativa maniquea. Las elecciones presidenciales no suelen ser así. También podría implicar que alguien más dispone las alternativas ante quien tomará la decisión. Un presidente por lo general tiene que explorar él mismo sus opciones. Ninguna de las dos implicaciones se aplica a ninguna de las referencias hechas sobre las elecciones en este libro.

Si las elecciones que los presidentes tomaron en el pasado les sirvieran para aumentar su influencia, como sirvió a Truman su elección de hombres, la persuasión plantearía menos dificultades. Pero los presidentes no pueden contar con ello. Dependiendo de las circunstancias, las elecciones pasadas pueden ser tan vergonzosas como fueron de utilidad en el caso del Plan Marshall. Los incidentes descritos en el capítulo 2 incluyen algunos ejemplos bochornosos. Entre otros, la influencia de Eisenhower en Faubus se vio mermada por las declaraciones que había hecho en el pasado a la prensa y por su acuerdo incondicional de conversar en un estilo amistoso en Newport. El control de Truman sobre MacArthur se debilitó por la deferencia que le mostró en el pasado.

Asumiendo que las elecciones pasadas protegieron —más de lo que afectaron— la influencia, las elecciones presentes aún pueden ser inadecuadas. Si los presidentes pudieran confiar en su propio comportamiento para obtener ventajas de negociación suficientes, como fue el

caso de Truman en lo que a Vandenberg y Marshall se refiere, la negociación efectiva podría ser mucho más fácil de manejar de lo que suele ser. En la crisis del acero, por ejemplo, la persuasión de Truman con las empresas y el sindicato se vio entorpecida por el comportamiento de una junta de salarios independiente y por los abogados del Estado en las cortes, para no hablar de Wilson, Arnall, Sawyer y otros. Sin embargo, en la práctica —cuando no en la teoría— el presidente no tuvo poder de decisión en muchas de las elecciones cruciales de estos personajes. Las decisiones que legalmente se encuentran en otras manos, o que se delegaron sin poderse ya recuperar, tienden a ser justamente lo que la Casa Blanca más necesita al momento de querer negociar. Una razón por la que Truman fue sistemáticamente más influyente en el caso del Plan Marshall, que en el caso de la siderurgia o el caso MacArthur, es que el Plan Marshall implicaba directamente al congreso. En las relaciones con el congreso existen algunas cosas que nadie, salvo el presidente, puede hacer. Su capacidad de elección es mayor cuando se trata de enviar un mensaje, presentar un nombramiento o sancionar un proyecto de ley, que cuando el ámbito de acción se encuentra limitado al ejecutivo, donde todas las tareas decisivas pueden haber sido delegadas sin poderse recuperar.

Adecuadas o no, las elecciones del presidente son los únicos medios con los que cuenta para resguardar sus posibilidades de influencia efectiva. Puede obtener poder de las relaciones continuas en el mismo grado en que puede sacar provecho de la necesidad que otros tienen del estatus de la presidencia y su autoridad. Lo hace utilizando únicamente su habilidad para reconocer las condiciones previas y las ventajas que ofrece la oportunidad, procediendo en consecuencia al tomar las decisiones que se atraviesan en su camino. Preguntar de qué manera puede resguardar la influencia potencial plantea también una nueva pregunta: ¿Qué es lo que le permite proteger sus intereses de poder al hacer una elección?