

EL ESTUDIO DE LA PRESIDENCIA NORTEAMERICANA: DEL MITO A LA REALIDAD

Por E. J. HEUBEL

A medida que los Estados Unidos entran en una nueva campaña electoral, podemos observar las tensiones y constricciones del cargo de presidente; y debemos preguntarnos si el nivel actual de expectativas, con respecto al liderazgo presidencial, no excede toda capacidad humana a la hora de lograr los resultados que satisfarían a la coalición de partidarios que lo eligieron y cuyo apoyo sigue siendo necesario. Desde Franklin Roosevelt, ningún presidente, excepto Dwight Eisenhower, ha conseguido completar los períodos de mandato a los que tenía constitucionalmente acceso. Tanto Truman como Johnson decidieron no buscar la reelección, en parte debido a resultados desfavorables en las elecciones primarias del partido, y John Kennedy fue abatido a balazos sólo tras «mil días» de mandato. Ahora, el presidente Carter, asediado por bajos índices de popularidad, se enfrenta a un serio desafío a su renominación como candidato del partido demócrata. El propósito de este trabajo es el de analizar la literatura más reciente sobre la naturaleza de la presidencia americana y las causas de esas tensiones y constricciones.

En este empeño, el autor se ve obligado a ser selectivo. Una compilación reciente enumera más de 2.500 títulos, entre libros, artículos y documentos gubernamentales, contando tan sólo lo publicado a partir de 1932 (1). El estudioso interesado en el tema encontrará en ese trabajo una lista completa de publicaciones, ordenadas por autores, según el tipo de estudio de que se trate. Las principales subdivisiones son: Documentos gubernamenta-

(1) FRED I. GREENSTEIN y otros: *Evolution of the Modern Presidency: A Bibliographical Survey*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, D. C., 1977.

les, Compendios, Discusiones generales, Comparaciones con otros ejecutivos, Administraciones (de Franklin Roosevelt a Gerald Ford), Reclutamiento presidencial, Estilo y personalidad presidenciales, Instituciones asesoras, Clientela presidencial, Poder y controles, Vicepresidencia y Propuestas para cambiar la presidencia. Además de los datos bibliográficos usuales, se incluyen pequeñas anotaciones en los trabajos de mayor importancia.

Hay otras dos bibliografías disponibles (2). Y a éstas yo añadiría una obra de Richard M. Pious (3), de carácter general y gran utilidad, que incluye las líneas maestras para el estudio de la presidencia y una lista selecta de referencias que llenan siete páginas, con encabezamientos tales como «Los clásicos», «Trabajos modernos significativos», «Liderazgo legislativo», «La guerra en Indochina», «Maquinaria de seguridad nacional», etcétera. La organización del libro, los apéndices y su estilo de fácil lectura le convierten en la más valiosa introducción a la presidencia americana de las publicadas recientemente. No podemos ni debemos intentar duplicar aquí estos esfuerzos bibliográficos que acabamos de mencionar. En su lugar destacaremos los principales temas que surgen del estudio de la presidencia, especialmente aquellos que afectan a la escena política actual, y presentaremos una reseña de los esfuerzos más significativos realizados por interpretar la institución de la presidencia. Tal empeño debe ser, por naturaleza, selectivo y debe reflejar necesariamente la perspectiva personal del autor del presente trabajo.

A mi juicio, hay tres preocupaciones principales en torno a la presidencia. Por eso, mis comentarios sobre la literatura reciente serán expuestos dentro de tres áreas de interés y los libros más representativos de cada una de ellas serán analizados brevemente en la medida en que nos ilustren sobre el estado actual de la presidencia. Las áreas de interés son las siguientes:

1.^a La preocupación porque el presidente no tenga el poder o los recursos necesarios para desempeñar las grandes responsabilidades de su cargo.

2.^a La búsqueda de un individuo especial que tenga el carácter o la personalidad adecuada para hacer un uso juicioso de los poderes de la presidencia.

3.^a La preocupación porque el aumento de poder presidencial y unas

(2) HUGH HECLD, *Studying the Presidency: Results, Needs and Resources*, Ford Foundation, Naugatuck, Conn., 1977, y STEVEN SHULL, «Presidential Interactions: An Annotated Bibliography», *Presidential Studies Quarterly*, Winter, 1978.

(3) RICHARD M. PIOUS, *The American Presidency*, Basic Books, Nueva York, 1979.

expectativas exageradas de un héroe triunfal y heroico puedan plantear peligros fundamentales al proceso político americano.

El interés reciente por un funcionamiento apropiado de la presidencia es, en parte, una continuación de las dificultades históricas conectadas con el cargo. El sistema federal de gobierno, como invento constitucional, fue ampliamente discutido en el *Federalista* y desarrollado en la propia Constitución. Aun así, tuvimos que sufrir una horrenda guerra civil para elaborar el concepto adecuado de soberanía «dividida». Por otra parte, tampoco es muy específico que digamos el artículo de la Constitución que trata del poder ejecutivo (art. II). La presidencia fue una consecuencia vacilante con escaso acuerdo entre sus forjadores acerca de cuál debía ser su valor, sus prerrogativas o el modo de selección. Los delegados podían separar el gobierno en brazos, pero, al hallarse en desacuerdo sobre si la mayor amenaza era la tiranía legislativa o el abuso del poder ejecutivo, se veían en la incapacidad de describir detalladamente y en toda su amplitud la naturaleza del ejecutivo, que tenía que ser controlado y equilibrado por el legislativo y el judicial.

Un estudio jurídico constitucional clásico señala: «El artículo II es el capítulo más flojamente diseñado de la Constitución» (4). Tal observación se confirma en el estudio más reciente sobre la visión que los fundadores tenían de la presidencia. «Los fundadores no habían resuelto el tema del poder de prerrogativa en la Constitución que ellos habían adoptado... En puntos cruciales la Constitución era ambigua, incompleta, poco definida o muda» (5). Esta falta de definición ha conducido a serias controversias hasta el momento presente; pero también ha dejado espacio suficiente para una evolución de la presidencia a medida que así lo pedían las crisis internacionales o internas.

1. La preocupación porque el presidente no tenga el poder suficiente para ejercer adecuadamente las responsabilidades de su cargo se halla latente en la obra de Richard Neustadt *Presidential Power, the Politics of Leadership (Poder presidencial, la política del liderazgo)*. Originalmente publicada en 1960, fue reeditada en 1968 con el añadido de unas páginas sobre la presidencia de John F. Kennedy, a la que siguió una posterior edición en 1976 que incluía un extenso capítulo sobre el liderazgo de Johnson y Nixon. Neustadt es bien claro al respecto: «La debilidad presidencial

(4) EDWARD S. CORWIN, *The President, Office and Powers, 1787-1948: History and Analysis of Practice and Opinion*, New York, University Press, 4.ª edic., Nueva York, 1948, pág. 2.

(5) PIOUS, 1979, pág. 38.

era el tema subyacente de (la edición de 1960 de) *Presidential Power*» (6). El libro no se preocupaba por el poder legal o formal del presidente, sino más bien por «la búsqueda de influencia personal»; intentaba indagar en la capacidad del presidente para buscar y ejercer influencia sobre una serie de problemas y decisiones.

Neustadt esquivo ambos enfoques del tema, el histórico y el jurídico. En su lugar elige un conjunto de crisis sucedidas durante las presidencias de Truman y Eisenhower —la destitución del general Mac Arthur, la incautación de la Steel Industry y la decisión de organizar la recuperación europea con el Plan Marshall, tres grandes decisiones de Harry Truman—, así como la decisión de Eisenhower de enviar tropas federales a Little Rock, Arkansas, para hacer cumplir órdenes judiciales, y sus vacilaciones a la hora de definir y establecer prioridades para su presupuesto de defensa. Neustadt utiliza así el «método de estudio de un caso» para revelar los componentes de mando o de persuasión del presidente sobre aquellos cuya ayuda necesita para hacer efectivas sus decisiones. Este análisis cuidadoso y sutil nos muestra cómo tan sólo una pequeña parte del poder formal del presidente puede ser ejercido sin necesidad de recurrir a un considerable esfuerzo de persuasión. Tal esfuerzo se realiza en el contexto de su reputación entre las figuras influyentes de Washington, D. C., y entre el público en general.

Las profecías de Neustadt sobre la política americana de los años sesenta (tal y como él las hizo en 1960) no son especialmente iluminadoras, ni lo es su criterio de que una presidencia eficaz requiere un experto capaz, cualificado en política a la vez que convincente. Precisamente, un amateur en política con desdén por ella —Dwight Eisenhower— es el único ejemplo de presidente que completó sus dos períodos de mandato, manteniendo a través de ellos un alto nivel de popularidad. Lyndon Johnson y Richard Nixon, ambos de gran experiencia política y reputados, cada uno a su manera, como hombres astutos, fracasaron, a pesar de poseer la cualidad clave, según Neustadt, en su intento de dar con la fórmula para lograr y mantener su influencia política. Al analizar, en la edición revisada de su libro, los fracasos de Johnson y Nixon, Neustadt mantiene (con bastante propiedad) la tesis central de su libro —es decir, que el único poder del presidente es el poder de persuadir—. Neustadt considera ahora que la amplia percepción del público en general de la legitimidad de lo que estos líderes han estado haciendo es el elemento negativo decisivo en sus carreras. Simplemente ex-

(6) RICHARD E. NEUSTADT, *Presidential Power: The Politics of Leadership with Reflections on Johnson and Nixon*, John Wiley and Sons, Nueva York, 1976, pág. i.

puesto, la gente se revuelve contra aquellos líderes en los que ya no se puede confiar. (Para todos aquellos que deseen ejemplos de la sabiduría de un electorado democrático, la temprana retirada de Johnson o la precipitada dimisión de Richard Nixon pueden ser hechos ilustrativos al respecto.)

2. La elevada naturaleza personal de la presidencia ha generado toda una literatura que pone su énfasis en el carácter y personalidad exigidos o requeridos a alguien que pretendiera triunfar en el cargo. Las últimas reflexiones de Neustadt sobre Nixon y Johnson se hallaban encaminadas en esta dirección. Bajo su frialdad y competencia, Neustadt encontró en Johnson y en Nixon una falta de confianza en sí mismos y una inseguridad básica que arruinaron sus actuaciones como líderes. Otro conjunto de libros nos habla de la dramática historia de la génesis de los presidentes americanos en su lucha por la nominación y la elección. T. H. White daría el primer paso en 1960 con un compromiso y un propósito implícitos en sus palabras: «Un gran esquema..., una creencia en los héroes, y la convicción de que los grandes hombres podrían hacer que las cosas cambiasen para mejor» (7). Mientras Neustadt y un puñado de estudiosos se preocupaban por las dificultades que se interponen en el camino de un presidente en su búsqueda de poder, la euforia e intoxicación de White con la presidencia originó varios éxitos editoriales que llegaron a millones de lectores con un mensaje muy diferente: la grandeza del cargo.

White parecía no plantearse siquiera la posibilidad de límite alguno al poder de la presidencia. Con estas extraordinarias palabras él daba *carte blanche* a John F. Kennedy:

«Habiendo logrado una victoria personal, John F. Kennedy debe establecer personalmente las reglas para la próxima ronda de la política americana y quizá para el mundo entero.

... (L)as leyes del Congreso no pueden definir, ni la costumbre puede anticipar, lo desconocido, y es aquí donde los grandes presidentes deben vivir, observantes de la ley si bien más allá de la ley, jefes del ejecutivo y sumos sacerdotes a un tiempo» (8).

White, en su entusiasmo y euforia, estaba postulando una versión americana de liderazgo incontrolado que tiene peligrosos paralelismos con el

(7) THEODORE WHITE, *In Search of History*, Harper & Row, Nueva York, 1978, página 549.

(8) THEODORE WHITE, *The Making of the President, 1960*, Atheneum, Nueva York, 1961, págs. 437-441.

führerprinzip. Feliz con la victoria de Kennedy, White describe la magnífica máquina gubernamental ahora bajo el mandato de Kennedy:

«Estos instrumentos del gobierno americano son, con mucho, insuperables. Son tantos y tan capaces los consejeros del Presidente de los servicios permanentes de Defensa, Exterior, Tesoro, Agricultura, que, cuando ocurre una crisis, toda la información necesaria se halla a su disposición al instante, y todas las alternativas posibles han sido ya diseñadas» (9).

La insensatez de estas afirmaciones no ha sido adecuadamente resaltada; White mismo ignora sus palabras cuando, en su siguiente libro, se refiere con enfado a «los deprimentes errores, torpezas y sordideces de la Bahía de Cochinos...» (10). Se nos dice que Kennedy (y presumiblemente White) aprendieron de todo ello «que el arte de la guerra no puede jamás abandonarse a los administradores...». Aun cuando White empezase a dudar de los «inmejorables instrumentos» en torno al presidente, todos sus escritos acerca de los años de Kennedy contribuyeron a crear el mito de que fuimos guiados hacia nobles y grandes realizaciones durante los «mil días». Neustadt, cuerdamente, reconoce que «es una tontería intentar una valoración en estos términos. Murió demasiado pronto». Pero «como mínimo nos dejó un mito: el del líder juvenil, vibrante, derrocado absurdamente antes de tiempo» (11). Demasiados de nuestros escritores se han prestado con ligereza a la propagación de los mitos de la era Kennedy. White nos describe cómo él mismo se dejó persuadir por Jackie Kennedy, días después de la muerte del presidente, de que él y otros historiadores no deberían juzgar a John Kennedy por sus logros, sino por lo que había representado. Ella le sugeriría que lo que ellos acababan de vivir era el Camelot de la leyenda. White, comprendiendo lo que le quería decir con ello, utilizó la palabra «Camelot» en un trabajo para la revista *Life* y dio origen así a la leyenda. Pero si White llegó alguna vez a creer en las cualidades de «Camelot» de la presidencia de Kennedy, tal convicción se le vino abajo con las acciones de Richard Nixon. Sólo unos días antes del Watergate, White había calificado a Nixon como uno de los más importantes presidentes del siglo xx, situado

(9) *Ibid.*, pág. 441.

(10) THEODORE WHITE, *The Making of the President, 1964*, Atheneum, Nueva York, 1965, pág. 22 .

(11) NEUSTADT, 1976, págs. 264, 276.

inmediatamente detrás de Franklin Roosevelt...» (12). White, más tarde comedido, modificaría su concepto del liderazgo de la Casa Blanca:

«Hay una membrana de moralidad que, de una forma indefinible, da a la Casa Blanca su cualidad sacerdotal. Es una membrana flexible y delicada, pero vital. Debe contener a la acción de gobierno y a la acción nacional dentro de la ley» (13).

Si bien esto quiere decir que White ha enmendado debidamente su anterior visión del liderazgo para poner más énfasis en la importancia de que se permanezca «dentro de la ley», lo cierto es que ha sido el desenvuelto y desbocado lenguaje de sus obras anteriores el que ha llegado a nuestro público lector en mayor medida que ningún otro análisis de la presidencia. White ha eliminado el mito de la grandeza de un presidente-sacerdote-héroe —John F. Kennedy—, que es muy probable vaya a tener un efecto más duradero que el de la historia de «la ruptura de la promesa» de Richard M. Nixon.

Aun cuando la quiebra de carácter de Richard Nixon sorprendiera a Theodore White, otros analistas, también preocupados con las pautas de carácter y personalidad de los presidentes, estaban mejor preparados para encajar el hecho. James D. Barber hizo un importante esfuerzo para desarrollar el análisis de carácter de los líderes como medio de explicar y predecir su conducta en la Casa Blanca (14). Para este propósito, Barber desarrolló cuatro tipos de caracteres basados en una dimensión «activo-pasivo» y otra «positivo-negativo». Estos rasgos de carácter se suponen formados en la infancia y solidificados durante la primera vida política. Tales rasgos de carácter, junto con la situación política y el estado de ánimo popular en los que el presidente intenta actuar, permitían a Barber explicar cómo y por qué un presidente actúa del modo que lo hace en el cargo presidencial. Barber aplicaba su técnica a todas las presidencias, desde Taft hasta Lyndon Johnson, usando la semblanza psicológica individual para explicar las acciones políticas subsiguientes al frente de la Casa Blanca. En una demostración extraordinaria de su técnica, Barber concluía su libro

(12) THEODORE WHITE, *The Making of the President, 1972*, Atheneum, Nueva York, 1973, pág. 484.

(13) THEODORE WHITE, *Breach of Faith The Fall of Richard Nixon*, Atheneum, Nueva York, 1975, pág. 432. Subrayado añadido.

(14) JAMES D. BARBER, *The Presidential Character: Predicting Performance in the White House*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, N. J., 1972. BARBER elaboró una segunda edición ampliada.

con una profecía de lo que era probable que sucediese en la carrera de Richard Nixon. Barber llegaba a la conclusión de que Nixon era uno de los tipos de carácter «activo-negativo»:

«Este carácter pudiera llevar al Presidente al desastre, siguiendo los pasos de sus héroes Wilson y Hoover y de su antecesor Johnson... El peligro de esa crisis será transformado en tragedia; Nixon irá de un experimento dramático a un compromiso moral, a un compromiso a seguir su estrella personal, a salir volando a la vista de contrariedades insuperables...

No invierte en valores ni en mantener ningún principio... Invierte en sí mismo y el sí mismo de Nixon va ligado a su capacidad de maniobra...

La variable clave aquí es el tiempo... Primero es 1972. A medida que la elección se aproxima, el destino presidencial de Nixon se aclarará a sí mismo. Si las incertidumbres se desvanecen a la luz de las encuestas, y la probabilidad de una derrota para Nixon crece fuertemente, el Presidente se sentirá dolorosamente tentado a hacer lo que él siente que debe hacer antes de que sea demasiado tarde» (15).

La profecía de Barber, interrumpida en este punto, nos anuncia las acciones desesperadas, aun cuando innecesarias, de truhanería política llevadas a cabo por los «fontaneros» y rateros de «Nixon». Barber continuaba con su predicción:

«Un Nixon victorioso en 1972 tendría que afrontar otro reloj. Entonces él sabría exactamente cuándo su tiempo se agotaría. De no mediar un procedimiento de censura (*impeachment*), sería inamovible hasta 1976, para entonces ser desplazado con toda seguridad. No supeditado ya nunca más a cálculos electorales, el pragmatismo de Nixon tomaría un norte diferente, sin sujetarse a cálculos de popularidad electoral. Más tarde, la preeminencia de la virtud presidencial se alzaría en la mente de Nixon mientras que el poder se desvanecía. Teniendo que dar cuentas a Dios y a la historia, Nixon tendría ante sí a los modelos de sus héroes» (16).

La profecía de Barber fue así doblemente significativa: las acciones desesperadas de 1972 (correctamente previstas) y la posibilidad de un Nixon

(15) BARBER, 1977, págs. 441 y sigs.

(16) *Ibid.*, pág. 442.

heroico emulando a Woodrow Wilson, Winston Churchill o a Harry Truman (no cumplida). Aun cuando este último camino de heroísmo era una alternativa posible para Nixon, se hizo imposible ante la revelación de sus anteriores acciones reprobables. Barber, sin embargo, estaba en lo cierto al enfatizar la posibilidad de una tragedia política para Nixon. Barber ha mantenido desde hace tiempo el deber y la responsabilidad que recaen sobre los politólogos en lo tocante a ayudar a sus conciudadanos a hacer mejores juicios en la elección de los líderes políticos. A este respecto, él ha mantenido el que debemos usar nuestra capacidad analítica no sólo para comprender el pasado, sino para predecir el futuro político a partir de lo que hoy sabemos acerca de nuestros candidatos. ¿Por qué? «Los presidentes son peligrosos: ellos pueden hacer daño a la gente, del mismo modo que pueden contribuir al progreso social» (17).

El éxito público de Barber como profeta no significó que él o su método se salvaran de las críticas. Uno de sus principales críticos es el autor de lo que generalmente se reconoce como la mejor de las psicobiografías de presidentes americanos (18). Alexander George nos hace su crítica de la metodología de Barber:

«Así, aunque Barber es totalmente consciente de la clase de reduccionismo que ha invadido desde antiguo nuestra psicobiografía, la dificultad de la tarea lo sitúa a él mismo ante el riesgo de incurrir en este pecado fundamental» (19).

George deja a un lado el éxito parcial de la profecía de Barber acerca de Nixon y apunta a la debilidad de su tipología general y de su esfuerzo por situar a Nixon en la misma clase que Woodrow Wilson. La consecuencia de estas críticas ha sido un acalorado debate en las páginas de la *American Political Science Review* (20). Resulta evidente que la esquemática clasificación de Barber adolece de esta excesiva simplificación y que, cualquiera

(17) JAMES D. BARBER, «Strategies for Studying Politicians», *American Journal of Political Science*, XVIII, 2, mayo 1974, pág. 450.

(18) ALEXANDER y JULIETTE GEORGE, *Woodrow Wilson and Colonel House*, Day, Nueva York, 1956.

(19) ALEXANDER GEORGE, «Assessing Presidential Character», *World Politics*, XXVI, 2, enero 1974, pág. 255.

(20) JAMES H. QUALLS, siguiendo los pasos a GEORGE, critica la metodología de BARBER en el «Análisis tipológico de Barber de líderes políticos» («Typological Analysis of Political Leaders»), y BARBER hace una malhumorada y encendida respuesta en «Comentario: El análisis sin sentido de Quall de trabajos inexistentes» («Comment: Quall's Nonsensical Analysis of Nonexistent Works»), ambos publicados en la *American Political Science Review*, LXXI, 1, marzo 1977.

que sea el valor y la oportunidad de sus profecías, éstas no resultan de un análisis bien fundado. El libro de George es un análisis inquietante e interesante de Woodrow Wilson, aun cuando, a su vez, nos revele poco del aparato metodológico que George parece exigir a Barber.

Barber sacó, en 1977, una segunda edición de *The Presidential Character* (*El carácter presidencial*) con capítulos adicionales detallando la certera profecía sobre Nixon, analizando también «la transición crucial de Ford» y adscribiendo a Jimmy Carter a la (deseada) categoría de presidentes que él denomina como «activo-positivos». Para aquellos que deseen tener una muestra de las habilidades proféticas actuales de Barber, estas palabras pueden dar idea de sus predicciones sobre Carter como presidente:

«... es poco probable que persevere en una línea de conducta obviamente perdedora... Como Truman, se apoya en direcciones activo-negativas, pero es poco probable que permita que sus tensiones compulsivas le empujen a saltar por encima de la valla» (21).

La escuela de personalidad de la presidencia, que va desde la búsqueda del héroe sagrado de White a la búsqueda del carácter activo-positivo de Barber, pone su énfasis en el tremendo impacto que un único individuo que ocupa el cargo de presidente durante cuatro u ocho años podría tener para los americanos y para el mundo.

3. El último tema a considerar aquí es el resultado de los dos precedentes. El aumento de los poderes del presidente parece necesario si éste ha de solventar asuntos cada vez más complejos y afrontar una sucesión interminable de problemas. El Congreso, con todo su poder para legislar y conferir poderes al ejecutivo, no puede hacerlo con el detalle o la rapidez necesarios como para controlar al ejecutivo completamente. Resulta, pues, inevitable que si al presidente se le capacita para hacer estas cosas, o si él las hace arguyendo poderes inherentes al artículo II, se multiplique el peligro de abuso con cada cesión de poder, a la vez que se potencie con cada afirmación de poder inherente. Esta situación explica la ambivalencia de los ciudadanos americanos y de sus comentaristas:

«Los americanos tienen una doble valoración del poder de la presidencia: se conmueven ante su potencial benefactor, aun cuando permanecen temerosos del abuso de poder» (22).

Los dilemas del poder presidencial están en el centro de esta última preocupación. ¿Significan las revelaciones de abusos de poder bajo los pre-

(21) BARBER, 1977, págs. 535 y sigs.

(22) PIOUS, 1979, pág. 10.

sidentes Kennedy, Johnson y Nixon que se le ha otorgado demasiado poder al cargo de presidente? El desmoronamiento de la presidencia de Nixon, ¿significa que ya nunca más los presidentes volverán a merecer la confianza pública que necesitan para desempeñar su función en la medida de las expectativas populares? ¿Requiere alguna revisión fundamental la Constitución de los Estados Unidos que reajuste el equilibrio de poderes o el método de control del poder ejecutivo? A pesar de que la literatura profesional se divide a la hora de responder a estas cuestiones, para el autor del presente trabajo la respuesta apropiada a todas ellas es «no».

En respuesta a la preocupación de que el presidente pueda acumular un exceso de poder ejecutivo, deberíamos recordar lo que ocurrió y lo que se logró con todo el torbellino del Watergate. Aquel escándalo y los incidentes relacionados con él incluían robos y allanamientos por parte de agentes del presidente. Sobre si fue Nixon o no el que ordenó estas acciones, lo cierto es que después de hacerse públicas por orden del Tribunal Supremo las cintas cruciales con las grabaciones de las discusiones del presidente no quedó la menor duda de que el presidente se hallaba involucrado en una acción de obstrucción a la justicia. El House Judiciary Committee (Comité Judicial del Congreso), que incluía siete miembros republicanos, votó apoyar el procedimiento de censura (*impeachment*) contra el presidente; y, aun cuando el *impeachment* no fuera nunca votado por la Cámara, y el Senado nunca llegó a intentar quitar al presidente, la amenaza de estos acontecimientos fue lo suficientemente clara como para que Nixon se viera forzado a dimitir. Todo esto es bien conocido; lo que es interesante notar es que una cláusula de la Constitución que había caído en desuso, y que la mayoría de los observadores consideraba como letra muerta, fue revitalizada y utilizada con éxito para forzar la dimisión de un presidente que había perdido la confianza del pueblo. No quiere decir esto que hayamos creado por eso un equivalente funcional al voto de censura que existe de los sistemas parlamentarios. El mecanismo del *impeachment* se usa en caso de responsabilidades criminales y no ante meros fallos de liderazgo o ante orientaciones políticas impopulares. Gran parte de la literatura sobre el *impeachment*, estimulada por los debates en el Congreso sobre la propiedad de varias resoluciones contra Nixon, se centraron sobre los tipos de acción presidencial que podrían con propiedad ser objeto del procedimiento de *impeachment*. ¿Qué acciones se hallan sujetas a *impeachment*? Esta es la cuestión clave tratada en la literatura sobre el tema (23). La cuestión de con

(23) Esta cuestión es examinada con detalle por R. BERGER, *Impeachment: The Constitutional Problems*, Harvard University Press, Cambridge, 1973; C. L. BLACK,

qué amplitud o restricción debía interpretarse la cláusula de censura fue, en el caso de Nixon, objeto de debate abierto: incluso para los baremos de los más estrictos jurisconsultos, los actos en cuestión eran claramente ofensas procesales. El escándalo del Watergate puso a prueba la capacidad de nuestras instituciones políticas para controlar a un ejecutivo que estaba abusando de sus poderes y, a través del raramente utilizado procedimiento de *impeachment*, aquéllas pasaron la prueba.

La insatisfacción con el cargo de presidente (no obstante nuestra extrema habilidad para desplazar al ocupante del cargo) produjo propuestas para su reforma. Las propuestas son relativamente pocas. La bibliografía de Greenstein y otros dedica una sección a las reformas, siendo ésta una de las más cortas de toda la compilación. Hay que señalar que, en el transcurso de nuestra historia, son cuatro las enmiendas a la Constitución que han efectuado cambios en la presidencia. La última de éstas, la vigesimoquinta enmienda, adoptada en 1967, varió las provisiones referidas a la sucesión a la presidencia, dando procedimientos específicos para solucionar el caso de una vacante en la vicepresidencia. Afortunadamente, esta provisión hizo posible la dimisión de Spiro Agnew, vicepresidente de Nixon, y permitió el nombramiento de Gerald Ford para reemplazarle. Esta reforma, en concreto, hizo mucho más fácil la solución de la crisis del Watergate a través de la dimisión de Nixon en un sustituto políticamente aceptable (24).

Los aspectos electorales de la presidencia han generado asimismo un conjunto de propuestas de reforma. Las muy escasas diferencias en votos en algunas de nuestras últimas elecciones (como en el caso de 1960, en el que no se llegó a saber con certeza si había sido Kennedy o Nixon el que había recibido mayor número de votos) y los desacuerdos que se producen cuando el elegido popular no es el ganador en el colegio electoral han generado propuestas para alterar el colegio electoral o para eliminarlo en favor de un sistema de elección directa del presidente. En 1968, el Partido Independiente Americano de George Wallace hizo un esfuerzo por introducir la elección en la Cámara de Representantes; en 1976 una pérdida de dos estados hubiera significado la derrota de Carter y habría dado la victoria a Ford. Un plan de reforma pasó el Senado (pero no la Cámara) en 1948, y, con el apoyo del presidente Carter, otra pasó el Senado en 1977. Es fácil predecir que una nueva divergencia importante entre los resultados del voto

Impeachment: A Handbook, Yale University Press, New Haven, Conn., 1974, e I. BRANT, *Impeachment: Trials and Errors*, Alfred Knopf, Nueva York, 1974.

(24) Cfr. PROUS, 1979, pág. 117, donde se mantiene que sin la enmienda, la dimisión de Nixon hubiera adquirido tonos más partidistas.

popular y el voto del colegio electoral generará tensiones que harán cambiar a un sistema de elección presidencial directa. Otras propuestas de cambio no parecen tener probabilidades de conseguir apoyo.

Un libro proféticamente crítico sobre la presidencia (25) describía correctamente los peligros de abuso que estaban emergiendo en la década de 1960-1970. En el centro del problema, dice George Reedy, ex ayudante especial de Lyndon Johnson, se encuentra el aislamiento del presidente de la realidad política. Se halla rodeado por sicofantes que saltan a su voluntad, hacen cabriolas por complacerle, aun cuando sus decisiones sean erróneas; el presidente es dentro de la Casa Blanca muy parecido a un monarca en su corte. Preocupado por este problema, especialmente en el supuesto de que un presidente desequilibrado ocupara el cargo, Reedy toma en consideración la posibilidad de cambiar a un sistema parlamentario. Mientras «se encuentra solución a este problema», el sistema parlamentario no podría ser adoptado en este país sin una preparación previa de evolución lenta (26). Al rechazar esta solución y otra docena más de soluciones menores, Reedy emite lo que para el autor del presente trabajo es el enunciado más profundo acerca de nuestro problema con la institución presidencial.

«Ninguna nación de hombres libres debería ser gobernada por un santuario sagrado en donde la más abyecta lujuria de poder pueda ser santificada y el ingenio más romo celebrado con temor reverencial» (27).

Los confeccionadores de mitos y los periodistas aficionados a la dramatización deberían cesar en su labor y desistir de su empeño. A los panegiristas de la era Kennedy, Reedy les replica: «Tengo el sentimiento de que Camelot no fue un lugar feliz...» (28). A los reformadores, les responde: «Los cambios mecánicos y estructurales en la presidencia es probable que no resultasen eficaces. El problema es más sencillo y, a la vez, un problema sobre el que se hace muy difícil aconsejar:

«De alguna forma este asunto debe ser humanizado de nuevo. De alguna forma debemos aprender a gobernar a nuestro pueblo desde

(25) GEORGE E. REEDY, *The Twilight of the Presidency*, New American Library, Nueva York, 1970.

(26) *Ibid.*, pág. 170.

(27) *Ibid.*, pág. xii.

(28) *Ibid.*, págs. xii, xiv.

E. J. HEUBEL

una institución que sea secular y no desde una corte santificada. Si algún día llega nuestra destrucción, será porque hemos colocado nuestra fe —nuestra incuestionable fe— en instituciones que eran sólo ladrillos y maderas y en hombres que eran tan sólo carne y sangre. Y ésta parece ser la condición de la segunda mitad del siglo xx» (29).

Tanto el estudio de la presidencia como su práctica sólo pueden beneficiarse si abandonamos el ámbito de los mitos y volvemos al mundo de la realidad humana.

(Traducción de JAVIER ROIZ)

(29) *Ibid.*, pág. 185.