



# Los antecedentes del Acta de Seguridad de 1947

Dr. Charles A. Stevenson

**E**L PRESIDENTE HARRY Truman estaba en el Aeropuerto Nacional en Washington, D.C. el 26 de julio de 1947, esperando impacientemente tomar el vuelo que lo llevaría a su hogar en el estado de Missouri a ver su madre moribunda. No obstante, primero quería aprobar un acta legislativa muy retrasada que reorganizara el gobierno para abordar los asuntos de seguridad nacional. El Congreso había concluido su acción sobre la materia, pero la Oficina de Imprenta estaba cerrada, así que hubo una demora en la preparación del acta para la firma de Truman.

Un poco después del mediodía, oficinistas del Congreso trajeron el acta a bordo del *Sacred Cow*, el avión presidencial cuatrimotor de tipo C-54. Truman lo firmó inmediatamente, así como la orden ejecutiva que estableció los roles y misiones de las Fuerzas Armadas y un documento que nombró a James Forrestal como el primer Secretario de Defensa. Una hora después, en rumbo a Missouri, Truman se enteró de que su madre había fallecido. Entretanto, poco antes de que se levantara su sesión hasta noviembre, el Senado rápidamente aprobó el nombramiento de Forrestal a través de una votación oral.<sup>1</sup>

Los medios de la prensa consideraron el Acta de Seguridad nacional de 1947, Ley Pública 80-253, como un gran logro. Los titulares lo llamaron el “acta de unificación”, aunque estuvo muy lejos de lograr una integración de las Fuerzas Armadas. En cambio, creó una Fuerza Aérea independiente y conservó la autonomía del Ejército, la Armada y el Cuerpo de Infantería de Marina (*USMC*). La nueva ley ni siquiera creó el Departamento de Defensa—sólo un ente con el torpe apelativo de Estamento Militar Nacional, encabezado por un Secretario de Defensa con sólo tres asistentes especiales. El secretario tenía sólo un poder limitado para “establecer políticas y programas generales” y “ejercer la dirección, autoridad y control generales” sobre los departamentos de las instituciones militares.<sup>2</sup>

En el año 1949, las enmiendas a la ley dieron más poder al cargo y creó un Departamento de Defensa regular. Sin embargo, han habido pocos cambios adicionales significativos en los 60 años desde que Truman firmó el acta original.

Los antecedentes del acta son un cuento de amargas rivalidades entre las instituciones militares, el astuto fortalecimiento de alianzas con el Congreso, ambiciones en conflicto—y, por supuesto, el afán de fortalecer las defensas de EUA para que pudiera ejercer el liderazgo global y contrarrestar la emergente amenaza soviética.

*El Dr. Charles A. Stevenson, profesor por muchos años en la Escuela Superior de Guerra Nacional, actualmente es profesor en la Escuela Nitze de Estudios Internacionales Avanzados en la Universidad de Johns Hopkins. Es el autor de los libros SecDef: The Nearly Impossible Job of Secretary of Defense (Potomac Books, 2006); Warriors & Politicians: U.S. Civil-Military relations Under Stress (Routledge, 2006); y Congress at War: The Politics of Conflict Since 1789 (Potomac Books, 2007).*

*FOTO: El Presidente Harry S. Truman firma la Enmienda del Acta de Seguridad Nacional de 1949, 10 de agosto de 1949.*

NARA

## Las experiencias de la guerra

El Presidente Franklin D. Roosevelt dirigió la II GM directamente desde la Casa Blanca, trabajando a través de y con cuatro oficiales militares de mayor jerarquía—dos almirantes de la Armada, Ernest King y William Leahy, y dos generales del Ejército, el Jefe de Estado Mayor George Marshall y Jefe de Estado Mayor de las Fuerzas Aéreas del Ejército Hap Arnold. Estos cuatro llegaron a ser los Jefes del Estado Mayor Conjunto (EMC), pero el Presidente nunca emitió un orden para describir sus roles o poderes. Ellos se reunían por lo menos semanalmente para elaborar recomendaciones consensuadas para el Presidente, y con sus contrapartes británicas como los Jefes de Estado Mayor Combinado. Aunque el sistema pareció funcionar bien, el General George C. Marshall y otros en el Ejército comenzaron a abogar por una estructura más clara y centralizada casi desde el principio.

Marshall pensaba que la unidad de mando en los varios teatros de guerra necesitaba extenderse a Washington también—en la forma de un solo jefe de estado mayor que pudiera resolver los desacuerdos entre las distintas instituciones militares y establecer claras prioridades para los planes y presupuestos. Los reformistas también querían crear una estructura política que minimizara el papel de las idiosincrasias personales y maximizara el planeamiento estratégico racional. El estilo de gestión de Franklin D. Roosevelt decepcionó aún a sus admiradores más leales, tal como el Secretario de Guerra Henry Stimson. Como Stimson escribió en su diario el año 1943, “El Presidente es el peor administrador con el cual he trabajado en relación al metódico procedimiento y rutina con que lleva a cabo sus funciones. En términos de personal, no selecciona bien a sus colaboradores y no sabe cómo emplearlos en forma coordinada.”<sup>3</sup> Muchos de los oficiales superiores no quisieron que continuara el mismo caos organizacional bajo la dirección de Harry Truman.

En abril de 1945, un comité del EMC para la “reorganización de la defensa nacional” recomendó el establecimiento de un solo Departamento de las Fuerzas Armadas encabezado por un civil a cargo de un comandante militar de las Fuerzas Armadas. El miembro superior de la Marina fue el único que estuvo en contra

del informe, y el comité destacó que la mayoría de los oficiales del Ejército, pero sólo la mitad de los oficiales de la Armada, favorecieron un solo departamento.<sup>4</sup> La división entre el Ejército y la Armada era la característica determinante de la lucha para la organización de defensa en la época de pos guerra.

## El nuevo comandante en jefe

Sólo 82 días después de que prestó juramento como vicepresidente, Harry Truman llegó a la presidencia. Trajo consigo firmes puntos de vista y valiosa experiencia militar a la Casa Blanca. Como capitán en la I GM, mandó una batería de artillería en Francia, y luego continuó en el Componente de la Reserva del Ejército. Como senador, fue miembro del Comité de Asuntos Militares y encabezó un panel de investigación especial para contratos durante tiempos de guerra. Era partidario del Ejército, a diferencia de su predecesor, el cual favoreció a la Marina.

Truman mostró poco respeto por el Cuerpo de Infantería de Marina. En una oportunidad, luego de perder una serie de disputas con los partidarios del *USMC*, expresó sus verdaderos sentimientos en una carta a un congresista que abogaba por un asiento en la mesa de la Junta de los Jefes del EMC para el comandante del *USMC*: “El Cuerpo de Infantería de Marina es la fuerza policial de la Armada y mientras sea el Presidente eso es lo que seguirá siendo. Tienen una máquina de propaganda que está casi a la par con la de Stalin.”<sup>5</sup>

Aún antes de las elecciones del año 1944, Truman dejó claro que respaldaba la unificación de las Fuerzas Armadas. En un artículo, escribió, “La meta, por supuesto, debe ser la integración de cada elemento de la defensa de EUA en un departamento bajo un jefe responsable y con autoridad. Llámenlo el Departamento de Guerra o el Departamento de Seguridad Nacional o lo que sea, siempre que sea un solo departamento... Un equipo con todas las riendas en una sola mano.”<sup>6</sup> Luego, le dijo a su personal que sus experiencias en la guerra habían endurecido sus opiniones: “Nunca debemos luchar otra guerra en la misma forma que hemos entablado las últimas dos”... “Tengo la impresión de que si el Ejército y la Armada hubieran luchado en

contra de nuestros enemigos tan ferozmente que combatieron entre sí, la guerra hubiera concluido mucho más pronto.”<sup>7</sup>

## **El desafío de pos guerra**

La II GM había convencido a la mayoría de líderes políticos y militares de EUA de que el aislamiento ya no era una opción viable, y que la seguridad en el ambiente de pos guerra exigía la participación y liderazgo de EUA. Roosevelt en particular quería evitar repetir los errores cometidos tras la I GM, cuando EUA se retiró de la escena internacional y rehusó unirse con la Liga de Naciones. De este modo, el gobierno consultó con los líderes del Congreso en el año 1943 y 1944 para obtener el apoyo para las instituciones de pos guerra que contribuyeran a fomentar la seguridad y crecimiento económico. EUA asumió una posición de vanguardia y estableció nuevas organizaciones internacionales que reflejaron y ayudaron a mantener su estatus de superpotencia. Una conferencia en Bretton Woods, Nueva Hampshire, EUA, en el año 1944 concibió el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio. Una conferencia en San Francisco en el año 1945 estableció las Naciones Unidas, un cuerpo internacional para mantener la paz y disuadir la agresión, pero sujeto a veto norteamericano.

El papel del poderío militar en el mundo de pos guerra era confuso en el año 1945 y 1946. La Unión Soviética había sido un aliado durante la guerra y en ese entonces estaba comenzando a demostrar su falta de cooperación en la reconstrucción de una Europa democrática. Sólo EUA tenía armas nucleares, pero aún se debatía si estas solo constituían una capacidad explosiva superior o un salto espectacular que exigía una estrategia completamente nueva. Algunos teóricos—principalmente los partidarios del poder aéreo—sostenían que todo lo que se necesitaba para los futuros conflictos era una Fuerza Aérea, pero la mayoría de los militares preveía el requerimiento de un espectro total de capacidades terrestres, navales y aéreas.

Cómo organizar y equipar a estas fuerzas era otro desafío. Las disputas ocurridas con las otras instituciones armadas durante la guerra dejaron a los líderes del Ejército resueltos a centralizar el mando y control. También pensaron que un fondo

presupuestario único para todas las fuerzas armadas protegería mejor los programas del Ejército, puesto que ya habían presenciado el entusiasmo político para la adquisición de buques y aviones en forma separada en los años previos. Los aviadores del Ejército, que por mucho tiempo envidiaban el estatus independiente de la Fuerza Aérea Real desde el año 1918, estaban resueltos a lograr la formación de una Fuerza Aérea separada, pero pensaban que esta meta consistía en una institución equivalente dentro de un departamento unificado.<sup>8</sup>

La Armada valoraba su autonomía y tradiciones, y estaba reticente al cambio, como incluso lo reconoció Franklin Roosevelt: “las Secretarías de Hacienda y Estado combinadas no son nada en comparación con la Armada. Es difícil lidiar con los almirantes—y yo lo sé sin duda alguna. Para cambiar cualquier cosa en la Armada es como dar puñetazos a un colchón de plumas. Le da un puñetazo con su derecha, otro con la izquierda hasta que está agotado, y luego se da cuenta que el maldito colchón se encuentra en la misma forma en que estaba antes de comenzar a dar puñetazos.”<sup>9</sup> El Cuerpo de Infantería de Marina, que había sobrevivido los esfuerzos de Theodore Roosevelt de incorporarlo en la Armada y disminuir radicalmente su papel, también estaba resuelto a proteger su tamaño e identidad independiente.<sup>10</sup>

## **El plan del Ejército**

El General Marshall presentó su propia propuesta para un solo departamento militar el año 1943, y el Ejército hizo público su plan en el año 1944 ante un comité de la Cámara de Representantes de EUA sobre la Política Militar de Pos Guerra. El plan consideraba un Secretario de las Fuerzas Armadas sobre los subsecretarios civiles, y los jefes de estado mayor del Ejército, Armada y aviación. El acta otorgaba a los jefes de estado mayor, más un jefe de estado mayor para el Presidente, la función de recomendar estrategias y presupuestos directamente al Presidente.<sup>11</sup>

El Secretario de Guerra Stimson presentó argumentos a favor del cambio, sosteniendo que existían “muchas duplicidades de tiempo, material y soldados, con la pérdida de eficacia, recursos y poder que estas duplicidades inevitablemente producen.” También señaló que la armonía existente entre las instituciones “no era el resultado



NARA

*El Secretario de la Armada James Forrestal saliendo de la Casa Blanca después de un consejo de secretarios, 10 de agosto de 1945.*

de la forma de organización actual, sino de las personalidades de los líderes militares, su buena voluntad y sus esfuerzos inteligentes y dedicados.” Stimson sabía que muchos almirantes estaban en contra de la unificación, pero el Secretario de la Armada Knox le había dicho que estaba a favor de un solo departamento. Sin embargo, el día antes de que Knox hubiera expresado sus opiniones ante el comité sufrió un infarto letal.<sup>12</sup>

El nuevo Secretario de la Armada, James Forrestal, que había ingresado a la Armada como marinero el año 1917 y luego recibió instrucción de vuelo, era un firme oponente de la unificación. Dedicó los tres años siguientes de su carrera profesional encabezando la lucha en contra de esa unión.

## **El contraataque de la Armada**

La Armada tenía razones culturales, presupuestarias y estratégicas para oponerse a la unificación. La vida de marinero, especialmente

en los días previos a las radiocomunicaciones, inculcó hábitos estrictos de independencia y autosuficiencia a los oficiales navales. Una vez que se alejaban más allá del horizonte, el capitán de un buque se transformaba en un dios omnipotente. Era impensable que cualquier otro individuo, por supuesto que no un soldado o un simple civil, pudiese decir a un marinero que hacer o cómo hacerlo. Para mantener su autonomía, la Armada necesitaba recursos, los cuales hasta el año 1947 eran canalizados a través del Departamento de la Armada que tenía fuertes aliados en los Comités de Asuntos Navales en el Congreso, los cuales eran dominados por individuos de las regiones donde se encontraban los grandes astilleros. Un departamento militar único, financiado por un solo proyecto de ley de presupuestos de defensa, arriesgaba poner a la Armada en competencia con las otras instituciones, tal vez en detrimento de la Armada. En términos estratégicos, la Armada temía la pérdida de sus componentes aéreos y terrestres: la Aviación Naval y el Cuerpo de Infantería. Lo que la Armada consideraba una poderosa sinergia de capacidades terrestres, navales y aéreas era visto por otros como una duplicidad innecesaria. Pero Forrestal pensaba que la pérdida de estos componentes sería “letal” para la institución marítima.<sup>13</sup>

El presidente del Comité de Asuntos Navales del Senado, el Senador David Walsh, compartía estas preocupaciones y sugirió una estrategia en contra de Forrestal. En una carta con fecha 15 de mayo de 1945, Walsh dijo, “Dudo mucho que tenga alguna utilidad práctica el oponerse simplemente a los planes que proponen la consolidación de los Departamentos de Guerra y de la Armada.” En su lugar, Walsh sugirió la formación de un Consejo sobre la Defensa Nacional para el planeamiento y coordinación y exigió un estudio del asunto por parte de la Armada.<sup>14</sup>

Forrestal percibió el valor potencial de este tipo de metodología y en seguida acudió a su buen amigo, Ferdinand Eberstadt, que había servido en el Consejo de Municiones del Ejército y Armada y en el Consejo de Producción de Guerra, para realizar la investigación. También destinó a 30 individuos de la Armada para preparar el informe. Eberstadt no era partidario de la Armada, y Forrestal le garantizó que “lo que será, será.”<sup>15</sup> Pero su informe, al ampliar el asunto desde una

perspectiva de la organización militar hasta la gestión del gobierno sobre la seguridad nacional en su totalidad, proporcionó una alternativa a la Armada para sostener que era más importante que la unificación militar y también autosuficiente para fortalecer al gobierno en los futuros desafíos.

Eberstadt presentó un informe de 250 páginas en septiembre, y fue enviado al Congreso en octubre de 1945. El informe Eberstadt ordenó los argumentos en contra de la consolidación y desarrolló la idea de un consejo de seguridad nacional (*NSC*) como sustituto. Eberstadt sostuvo que la unificación militar se veía “bien en papel” pero “nunca ha sido comprobada en la guerra moderna”. La idea “golpea profundamente las tradiciones, el carácter, el estado de ánimo y las operaciones de nuestras fuerzas armadas”, sostuvo él. También destacó que los únicos países que habían usado esta forma de organización eran los que fueron dominados por las fuerzas militares y donde no existió ningún control civil. Dudó que un individuo por sí solo pudiera gestionar un gran departamento consolidado. “El solitario Secretario civil podría correr el riesgo de transformarse en un títere completamente controlado por el estamento regular.” También advirtió, “Bajo la unificación, el Congreso sólo recibirá un solo ‘punto de vista organizacional.’”<sup>16</sup>

El argumento para un *NSC* fue convincente por méritos propios. Eberstadt sostenía que “el planeamiento estratégico y ejecución operacional eran buenos” durante la guerra, pero que “existían serias flaquezas en la coordinación”. Citó “las brechas entre la política exterior y militar—entre el Departamento de Estado y los Estamentos Militares. Brechas entre el planeamiento estratégico y la implementación logística—entre la Junta de Jefes de Estado Mayor Conjunto y las agencias militares y civiles que eran responsables de la movilización industrial. Las brechas entre y dentro de las instituciones militares—principalmente en el campo de la adquisición y logística. Las brechas en la información e inteligencia—entre la sección ejecutiva y legislativa de nuestro Gobierno, entre varios departamentos, así como entre el Gobierno y la población.”<sup>17</sup>

Eberstadt propuso un *NSC* para formular y coordinar las políticas en los campos políticos y militares; para evaluar y estimar las metas,

compromisos y riesgos exteriores de EUA; y mantener el equilibrio entre todos los elementos antes mencionados con el poderío militar de EUA. “Sería un grupo que proporcionaría la formulación de política y asesoría, pero no cumpliría ninguna función ejecutiva.” También dijo que este tipo de estructura podría entablar la guerra y mantener la paz. Los integrantes serían el presidente a la cabeza del consejo, más los secretarios de los tres departamentos militares y del Departamento de Estado, el presidente de un nuevo Consejo de Recursos de Seguridad Nacional que tenía la responsabilidad de planificar la movilización de defensa, y el Jefe de Estado Mayor Conjunto.<sup>18</sup>

Los que abogaron por la unificación accedieron de buena gana la propuesta—salvo, curiosamente, Harry Truman. El presidente sospechó que Forrestal quería en realidad un consejo de ministros al estilo de los británicos—un sistema para forzarle a escuchar a otros individuos como Forrestal. De hecho, aún después de la aprobación del acta de 1947, Forrestal esperaba ser el encargado del *NSC* junto a todo su personal, y además ubicarlos en el Pentágono.<sup>19</sup> Pero el presidente no tendría nada que ver con esto. A pesar de su servicio en el Senado, el Presidente Truman era un fuerte defensor de los derechos y responsabilidades presidenciales. Hizo poco uso del *NSC* antes de la Guerra en Corea, en parte porque pensó que sólo el presidente podía tomar decisiones y ser responsable. “Hay mucho en esta idea”, escribió Truman en su autobiografía. “En algunas maneras, un gobierno de consejo de ministros es más eficiente—pero bajo el sistema británico existe la responsabilidad de grupo del consejo de ministros. Bajo nuestro sistema, la responsabilidad yace en un solo hombre—el Presidente.” En las últimas etapas

***¿Por qué necesitamos una Armada?... En esta era, hablar de luchar la próxima guerra en los océanos es una presunción absurda. Será peleada en el aire por una Fuerza Aérea.***

— Carl Spaatz, Comandante General de la Fuerza Aérea del Ejército 1946



Los Generales de la Fuerza Aérea del Ejército (de izq. a der.), Hap Arnold, Tooe Spaatz y Hoyt Vandenberg, hacia 1946.

de la legislación, Truman ordenó a su personal insistir en cambios de palabras para hacer del NSC un grupo claramente consultivo, sin el poder para coordinar ni integrar la política.<sup>20</sup>

Durante los últimos dos años, Truman jugó un diestro juego político, ejerciendo presión sobre Forrestal y su contraparte en el Ejército para que lleguen a un acuerdo, pero nunca exigiendo nada que pudiera repercutir en la renuncia al cargo de su Secretario de Armada, puesto que sabía que esto pondría en peligro el esfuerzo de unificación.

## Aliados en el Congreso

En el Capitolio, ya estaban establecidas las líneas de combate. Tres de los cuatro presidentes de comité militar estaban en contra de la unificación. Carl Vinson había servido en el Congreso desde el año 1914 y ya se había opuesto a los esfuerzos de consolidación en los años 1925 y 1932. Procuró que los comités de la Cámara de Representantes desistieran a varias propuestas de reorganización en los años 1945 y 1946. Había mayor participación en el Comité de Asuntos Militares del Senado. Este celebró reuniones en el otoño de 1945 con Eberstadt y otros y parecía dispuesto a alguna forma de reorganización. Truman se reunió con Forrestal, Walsh y Vinson el 21 de noviembre para

interiorizarse del punto de vista de la Armada. Vinson advirtió a Truman de no ofrecer su propia acta, señalando que ninguna acta de esta índole sería aprobada “ya sea este invierno, el próximo o el que sigue.”<sup>22</sup>

No obstante, Truman siguió adelante el 19 de diciembre, enviando un mensaje al Congreso que exigió el establecimiento de un Departamento de Defensa Nacional, combinando los Departamentos de Guerra y de la Armada. Como una señal dirigida hacia sus adversarios, consintió en permitir a la Armada retener sus propios medios de aviación y mantener el estatus del Cuerpo de Infantería de Marina como una institución militar separada. También exigió una rotación para la posición del jefe del estado mayor conjunto entre las tres instituciones militares. Pero lo más notable, fue que otorgó a Forrestal y otros testigos de la Armada el permiso de “expresar sus opiniones personales en el tema sin restricciones” cuando se presentaran ante los comités del Congreso.

Mientras tanto, el Ejército y la Armada movilizaron a sus partidarios en el sector público. Forrestal estableció una sección especial para difundir el punto de vista de la Armada y la aviación del Ejército hizo un esfuerzo en la sociedad para influenciar a los congresistas. A favor de la posición del Ejército estaban grupos tales como la *Air Force Association*, *American Legion*, *Catholic War Veterans*, *Daughters of the American Revolution* y la *Reserve Officers Association*. En su contra estaban la *Navy League*, *Marine Corps League* y los *Veterans of Foreign Wars*.<sup>24</sup>

Durante todo el año de 1946, ambas partes presentaron sus argumentos en cada foro disponible. A medida que difundía muy eficazmente su propia propaganda, la Armada también aprovechó algunas declaraciones de sus oponentes que confirmaron sus peores sospechas. En marzo, el General Carl Spaatz, el nuevo comandante de las Fuerzas Aéreas del Ejército, hizo una declaración, supuestamente extraoficial, a escritores en el tema de aviación en la cual dijo, “La Fuerza Aérea que debe tener la nación, si se desea protegerla adecuadamente, es la Fuerza Aérea del Ejército. Sería dinero público perdido tener dos... ¿Por qué necesitamos una Armada?... En esta era, hablar de luchar la próxima guerra en los océanos es una presunción absurda. Será

peleada en el aire por una Fuerza Aérea.”<sup>25</sup> Sus declaraciones no permanecieron extraoficiales por mucho tiempo.

Aún Dwight D. Eisenhower fue sorprendido haciendo la misma cosa, en un memorándum secreto al Estado Mayor Conjunto, recomendando un límite de 50.000 á 60.000 efectivos para el Cuerpo de Infantería de Marina, un décimo de su tamaño en la II GM. El Comandante del Cuerpo de Infantería, el General Alexander Vandegrift, reveló la propuesta de Eisenhower en sus comentarios ante el Congreso en mayo de 1946, causando tal revuelo que el acta de unificación de Truman fue puesta a un lado por el resto del año.<sup>26</sup>

El presidente del Comité de Asuntos Militares del Senado, Elbert Thomas, y unos miembros del comité se reunieron con Truman el 4 de abril para discutir el acta legislativa que estaban preparando emitir. Revisaron el documento párrafo por párrafo, y el presidente quedó complacido. Prometió hacer todo lo posible para impulsar su aprobación. El acta Thomas estableció un Consejo de Defensa Común así como un Departamento Unificado de Defensa Común. También creó un Estado Mayor Conjunto de los Jefes de las Instituciones Armadas y un Jefe de Estado Mayor de Defensa Común.<sup>27</sup>

El 13 de mayo, Truman organizó una reunión de líderes civiles y militares de mayor jerarquía para romper el impasse y convencerles de respaldar un acta común. Su personal le había persuadido para eliminar la idea de un solo jefe de estado mayor con la esperanza de obtener el apoyo de Forrestal para un departamento único encabezado por un secretario único. Truman ordenó a su oficial de enlace militar, el Almirante William D. Leahy, sugerir este compromiso. Luego, Truman mismo dijo que estaba de acuerdo en que existía algún peligro en el “hombre a caballo” [tal como Napoleón], y que se debía excluir ese requerimiento. El Secretario de Guerra Patterson dijo que no estaba preparado para “lanzarse en la trinchera y morir” por el concepto de un solo jefe de estado mayor.<sup>28</sup> Forrestal y Patterson se pusieron de acuerdo entonces para reunirse al final del mes.

Su carta del 31 de mayo señaló un acuerdo sobre ocho puntos, incluyendo el establecimiento de un Consejo de Seguridad Nacional, una Agencia Central de Inteligencia y una Junta de

Jefes de Estado Mayor Conjunto sin un solo jefe o presidente a cargo de la misma. No obstante, Forrestal y Patterson seguían en desacuerdo sobre los asuntos de un solo departamento, un solo secretario civil y el estatus de la aviación naval y el Cuerpo de Infantería. Truman respondió dos semanas después con su posición en los asuntos contenciosos: estaba a favor de un solo departamento y tres instituciones armadas, pero también a favor de un número significativo de medios de aviación de la Armada y el estatus garantizado para el Cuerpo de Infantería de Marina.<sup>29</sup>

Mientras tanto, el Comité de Asuntos Navales del Senado celebró reuniones hasta el verano, dando la oportunidad a los oponentes del acta Thomas de expresar sus preocupaciones. Dado que el Congreso se aproximaba a la suspensión de sus deberes por las elecciones venideras, Truman aceptó los consejos de los líderes del Partido Demócrata en el sentido de que el acta se hallaba en un punto muerto en ese momento.

El 10 de septiembre, Truman reconvocó un panel de su personal de mayor jerarquía para impulsar su plan. Dijo que quería un acuerdo de inmediato, y urgió a todos a “relajarse y expresar (sus) opiniones con franqueza sobre este tema.” Patterson ofreció una concesión: limitar el Secretario de Defensa Común a los asuntos generales de política y no permitir su injerencia en la administración de las instituciones armadas. Forrestal, poniéndose cada vez más emocional, insistió en que el secretario no tendría ningún poder en realidad sobre las instituciones armadas. También advirtió que no podría acceder a declarar ante el Congreso a favor de cualquier acta que “estuviese en contra de mis principios”. Eisenhower calmó la situación al señalar que todos habían aceptado el concepto de un Secretario de Defensa Común y sugirió que los detalles se arreglasen luego. Truman pidió a los secretarios de las instituciones militares que se reúnan para resolver todos los asuntos.<sup>30</sup>

### La acción final del Congreso

En enero de 1947, Patterson y Forrestal llegaron finalmente a un acuerdo. Darían la autoridad general al Secretario de Defensa Nacional, pero los secretarios de las instituciones individuales gestionarían los tres departamentos



NARA

*El Presidente Truman con el Consejo de Seguridad en la Casa Blanca, 19 de agosto de 1948.*

como unidades separadas. En una victoria para la flexibilidad en el futuro, también estaban de acuerdo en usar una orden ejecutiva, en lugar de una ley permanente, para definir los papeles y misiones de cada institución militar.<sup>31</sup> Truman envió un acta revisada al Congreso el 26 de febrero. Forrestal continuó con sospechas en cada vuelta. Incluso un día después de que el Ejército se sometía ante otra serie de exigencias de la Armada, advirtió, “Tendremos que mantener una observación muy cuidadosa sobre ellos [el Ejército].”<sup>32</sup>

Los cambios en el Congreso en 1947 hicieron más posible la adopción de acciones favorables. Las elecciones dieron al Partido Republicano el control abrumador de ambos el Senado y la Cámara de Representantes, y el poder de los Comités de Asuntos Navales se había disminuido de alguna manera por su integración en los

comités de las instituciones armadas supervisando a ambos, el Ejército y la Armada. En la Cámara de Representantes, el Presidente Joe Martin apoyó la reorganización e hizo resoluciones claves cuando fue desafiado por los congresistas en pro de la Armada.<sup>33</sup> Una decisión crucial fue remitir el acta del gobierno de Truman al Comité de Gastos Públicos en los Departamentos Ejecutivos en lugar del Comité sobre las Instituciones Armadas, debido a su actitud abiertamente hostil. El Comité de Gastos Públicos tenía la jurisdicción sobre la legislación de reorganización, y un representante anti-unificación en el Congreso, Clare Hoffman era el presidente del comité. A pesar de sus opiniones, Hoffman encabezó una revisión con la totalidad del comité desde abril hasta principios de julio.

En el Senado, el presidente interino Arthur Vandenberg tomó otra decisión clave, remitiendo

el acta de reorganización al nuevo Comité combinado de Instituciones Armadas, cuyo presidente respaldó la medida, en lugar de la contraparte en el Senado del comité de Hoffman, cuyo presidente estaba en contra del acta.<sup>34</sup> El panel del Senado convocó reuniones en el curso de dos meses y remitió su acta el 5 de junio.

No obstante, la Armada, y especialmente el Cuerpo de Infantería de Marina, aún estaban realizando una acción de retaguardia. Los senadores se reunieron con Forrestal y el Abogado de la Casa Blanca Clark Clifford el 18 de abril y exigieron un lenguaje específico para proteger el estatus del Cuerpo de Infantería. El Senador Millard Tydings expresó la opinión general: “Esto no es una cuestión de lógica, sino de emoción. No se puede ganar esta lucha. Estos son los jóvenes que tomaron el monte Suribachi [en la isla de Iwo Jima]. El pueblo norteamericano no los va a olvidar o abandonar.”<sup>35</sup>

El Senado remitió el acta unánimemente, pero sus miembros se reservaron el derecho de ofrecer enmiendas. La medida del comité incluyó el lenguaje para asegurar a la Armada, tal como la inclusión del adjetivo “general” para modificar la “dirección, autoridad y control” del secretario así como lenguaje especial que negó una intención de “fusionar” a los departamentos militares. El acta también declaró que sus disposiciones “no autorizarán la alteración y disminución del estatus relativo existente del Cuerpo de Infantería (incluyendo a la flota de marines) o de la aviación naval.”<sup>36</sup>

Un solo Senador, Edward V. Robertson, habló extensamente en contra del acta y se rindió después de que el Senado había rechazado por voto oral las primeras tres enmiendas de las 25 que había preparado. La aprobación final ocurrió por voto oral el 9 de julio.

El Congreso en ese entonces iba a toda velocidad a la suspensión de su periodo de sesiones por el resto de ese año. Las discusiones en la Cámara de Representantes no habían concluido hasta el 1 de julio, en parte debido a la exigencia de revisar otras propuestas sobre el concepto del Estado Mayor Conjunto, como la del General Eisenhower que había propuesto una reducción del número de efectivos del Cuerpo de Infantería de Marina. Una amenaza de poner fin a la acción referente al acta de reorganización forzó a la administración

a garantizar el acceso a las otras propuestas. El comité de la Cámara de Representantes remitió su acta una semana después que el Senado había aprobado su propia versión. La última acta agregó la orden ejecutiva sobre los roles y misiones así como el lenguaje del acta y quitó la autoridad del secretario de “formular y finalmente determinar” los cálculos presupuestarios. El líder mayoritario empleó luego la táctica parlamentaria para dejar el camino libre para la acción sin la remisión normal al Comité de Normas.<sup>38</sup>

El debate en la Cámara duró sólo siete horas, con varios discursos y 14 enmiendas, siendo aceptadas la mitad de éstas. Una enmienda suprimió el enunciado que requería que las solicitudes presupuestarias originales de las distintas instituciones fuesen incluidas en las presentaciones al Congreso, y otra enfatizó el enunciado relativo a la aviación naval situada en bases terrestres. Una votación de 190 versus 36 venció una propuesta de debilitar los poderes del secretario de defensa eliminando el lenguaje enunciado que lo facultaban para ejercer la dirección y control general de los departamentos militares independientes.<sup>39</sup> El acta fue aprobada por otro voto oral.

Se necesitaron cinco reuniones más en el transcurso de los días siguientes para resolver todos los desacuerdos entre las dos asambleas. Los congresistas aprobaron la mayoría de las enmiendas de la Cámara, pero no todas y sin cambios relevantes al esbozo básico del acta.<sup>40</sup> Las dos asambleas aprobaron el informe de la conferencia y se entregó el acta al presidente para su firma. El 26 de julio, fue enviado apresuradamente al Aeropuerto Nacional.

### **El legado del arreglo**

Inmediatamente después de firmar el acta, Harry Truman firmó la orden ejecutiva acerca de los roles y misiones de las instituciones, como fue prometido, y también firmó el documento que nombró a Forrestal como el primer Secretario de Defensa. El Abogado de la Casa Blanca Clark Clifford explicó la razón fundamental del nombramiento: “Si Forrestal se hubiese mantenido como Secretario de la Armada, habría hecho inaguantable la vida del Secretario de Defensa; sí, por otro lado, *él* fuese el Secretario, tendría que hacer funcionar el sistema.”<sup>41</sup>

Forrestal mismo presintió las dificultades. Un poco antes de asumir su nuevo cargo, escribió a un amigo: “Esta posición será probablemente el cementerio más grande de gatos muertos de la historia.”<sup>42</sup> Unos meses después, y no obstante a sus esfuerzos más diligentes, concluyó que había fracasado, y de hecho seguiría fracasando, a menos que se fortaleciera su posición con una nueva legislación. En el verano de 1948, le dijo a Clifford, “Me equivoqué, no puedo hacer que esto funcione. Nadie puede hacerlo.” La ley no fue cambiada hasta el año 1949, y para entonces Forrestal había sido despedido de su cargo y falleció cayendo desde una ventana del décimo-sexto piso del Hospital Naval en Bethesda, Maryland.

No se cumplieron los peores temores de la Armada ni los grandes anhelos del Ejército con la aprobación del Acta de Seguridad Nacional de 1947. El acta protegió al Cuerpo de Infantería de Marina. La Armada mantuvo sus aviones—y con el tiempo recibió portaaviones para desplegarlos. La Fuerza Aérea recibió su estatus independiente y altísimos presupuestos en la Guerra Fría para comprar bombarderos y misiles. El Ejército sufrió reducciones continuas y el mayor daño impuesto por su héroe de cinco estrellas, Dwight Eisenhower, quien como Presidente reestructuró

las Fuerzas Armadas para la guerra nuclear.

Incluso George Marshall tenía dudas acerca de su trabajo. Como Secretario de Estado en marzo de 1947, escribió a Truman, quejándose de que la ley propuesta “disminuiría significativamente la responsabilidad del Secretario de Estado” y sólo lo haría “el autómatas del Consejo [de Seguridad Nacional]”.<sup>44</sup>

Existen otras ironías en esta ley histórica. Surgió como una medida para reorganizar a las Fuerzas Armadas, aunque llegó a ser una ley básica para la política exterior y para la comunidad de inteligencia. Fue formulada como un medio para imponer control sobre los gastos militares, sin embargo proporcionó el marco para un aumento militar durante la Guerra Fría. Su oponente más enérgico recibió el trabajo de ponerla en práctica, no obstante el mismo se convirtió en partidario de los cambios que anteriormente había resistido ferozmente. Había sido una de las prioridades más altas del presidente que la ratificó como ley, aun cuando ignoró e intentó desestimar algunos de sus acápites más importantes en forma deliberada.

Tal vez la mayor ironía es que, a pesar de la incertidumbre acerca de la terminología utilizada en la ley hasta prácticamente el último momento, ésta ha perdurado casi sin alteraciones por más de 60 años.**MR**

## NOTAS

1. Se puede acceder los diarios y agendas de Truman en [www.trumanlibrary.org/library.htm](http://www.trumanlibrary.org/library.htm).
2. Las secciones 201 y 202. La fuente más integral es Alice C. Cole et al., editores, *The Department of Defense 1944-1978* (Washington, DC: Oficina del Secretario de Defensa, Oficina Histórica, 1978).
3. Henry L. Stimson y McGeorge Bundy, *On Active Service in Peace and War* (Nueva York: Harper and Brothers, 1947-48), pág. 495.
4. Paul Y. Hammond, *Organizing for Defense* (Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press, 1961), págs. 197-201.
5. Clark Clifford, *Counsel to the President* (Nueva York: Random House, 1991), pág. 156.
6. Douglas T. Stuart, *Organizing for National Security*, Instituto de Estudios Estratégicos de la Escuela Superior de Guerra del Ejército, noviembre de 2000, pág. 10.
7. Clifford, pág. 146.
8. Hammond, págs. 194, 196.
9. Morton Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, (Washington: Brookings, Segunda Edición, 2006), pág. 260.
10. Charles A. Stevenson, *Warriors and Politicians: U.S. Civil-Military Relations Under Stress* (Londres: Routledge, 2006), págs. 146-7.
11. Cole et al., *The Department of Defense*, pág. 4.
12. Demetrios Caraley, *The Politics of Military Unification* (Nueva York: Columbia University Press, 1966), pág. 26; Hammond, pág. 192.
13. Townsend Hoopes y Douglas Brinkley, *Driven Patriot: The Life and Times of James Forrestal* (Nueva York: Knopf, 1992), pág. 322.
14. El Senado de EUA, 79º Congreso, 1ª sesión, Comité de Asuntos Navales, Documento del Comité, “Unification of the War and Navy Departments and Postwar organization for National Security,” 22 de octubre de 1945 (de aquí en adelante, el Informe Eberstadt), págs. iii-iv.
15. Caraley, pág. 40.
16. El Informe Eberstadt, págs. 33, 36.
17. *Ibid.*, pág. 30.

18. *Ibid.*, págs. 6, 7.
19. Hoopes y Brinkley, pág. 354.
20. El Informe Eberstadt, pág. 18; Paul Y. Hammond, *Organizing for Defense* (Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press, 1961), pág. 230; Caraley, pág. 155.
21. Caraley, págs. 55, 145, 199.
22. Hoopes y Brinkley, pág. 326.
23. Clifford, págs. 148-149.
24. Caraley, págs. 219-220, 224, 234.
25. Citado en Thomas D. Boettcher, *First Call: The Making of the Modern U.S. Military, 1945-1953* (Boston: Little, Brown, 1992), 83.
26. *Ibid.*, pág. 83, 86-7.
27. Caraley, pág. 127; Cole et al., *The Department of Defense*, pág. 52-59.
28. Hoopes y Brinkley, pág. 331.
29. *Ibid.*, pág. 33; Cole et al., *The Department of Defense*, págs. 22-26, 26-8.
30. Clifford, pág. 153-4.
31. Cole et al., *The Department of Defense*, pág. 52-59.
32. Clifford, pág. 155.
33. Caraley, págs. 208, 210.
34. *Ibid.*, pág. 208.
35. Clifford, pág. 156.
36. Caraley, págs. 167-8.
37. *Ibid.*, págs. 168-9.
38. *Ibid.*, págs. 171, 178-9.
39. *Ibid.*, págs. 180-81.
40. *Ibid.*, págs. 181-2.
41. Clifford, pág. 158.
42. Una carta a Robert Sherwood, 27 de agosto de 1947, citada en Walter Millis, [editor], *The Forrestal Diaries* (Nueva York: Viking, 1951), pág. 299.
43. Clifford, pág. 160.
44. *Foreign Relations of the United States*, 1947, tomo I, págs. 712-15.