

no sois la nacion, sino una de sus funciones. La justicia, como la administracion, como la legislacion, se hallan en este caso. Vosotros sois la legislacion, la administracion de los intereses generales; pero no sois la nacion.

¿Cuál es la consecuencia de esta excelente division? Resolver el gran problema de la política, y pacificar los ánimos. ¿Quién puede disputar al gobierno el derecho de representar la nacion en el exterior, y de mantener la paz interior? ¿Quién querrá impedirle que tenga un ejército suficiente para la defensa de la Francia? ¿Quién regatearle la administracion suprema, la justicia, y el ejército?

La causa perpetua de las discordias y de las revoluciones es que el gobierno quiere invadirlo todo, obligando á los ciudadanos á ponerse á la defensiva. Limitemos el gobierno, que todo lo que este pierda lo ganará la libertad. Si le quitamos las atribuciones que no le pertenecen, ganaremos sin disputa; pero si le quitamos lo que necesita, lo debilitamos, y como dice Bossuet, le arrancamos los medios de protegerlos. Poniendo las cosas en su lugar, llegaremos á formar un gobierno popular, dando sólidas bases á la libertad. Yo creo que esto merece toda nuestra atencion, y desearia consagrar la vida que me queda á concluir semejante tratado de paz.

Amo mucho la libertad: espero defenderla hasta mi último suspiro; pero Dios me libre de querer atacar al gobierno en sus legítimas atribuciones: mi suprema ambicion seria, por el contrario, ser el intermediario de ese feliz contrato entre el gobierno y la libertad, unidos en legítima y fecunda union para satisfaccion de todos los ciudadanos.

LECCION XVII.

EL PODER EJECUTIVO.

SEÑORES:

La organizacion del poder ejecutivo en los Estados-Unidos, una de las cuestiones mas importantes, y que mas han embarazado á los legisladores, nos ocupará hoy.

Tan absorbente es por su naturaleza el poder ejecutivo, atrae de tal manera las fuerzas del país, que la mayor dificultad de las Constituciones consiste en crear uno que no pueda salir de la esfera que debe corresponder á su mandato.

Pero asalta luego una dificultad no pequeña. Si debilitamos desmesuradamente al ejecutivo, sacrificaremos la libertad en beneficio de la anarquía. Este es uno de los vicios que han hecho fracasar constantemente en nuestro país las reformas constitucionales, uno de los que mayores trabas han puesto á la consolidacion del régimen republicano. Hemos creído siempre fortificar la libertad á medida que debilitábamos al ejecutivo, sin apercibirnos de que un ejecutivo inerte, extenuado, se encontraba en la impotencia de hacer respetar las leyes; que estas son la garantía de la propiedad y de la libertad, que por ese camino se aleja la seguridad, se atemoriza á las gentes pacíficas, y se marcha hácia el absolutismo por medio de la anarquía. Ya veis cuán delicado es el problema.

Largo tiempo se ocuparon de resolverlo los legisladores americanos. Habian ya decidido la grave cuestion del legislativo, dividiéndolo en dos Cámaras á ejemplo de la Inglaterra; copiaron tambien á esta con

alguna modificación, en la organización del ejecutivo. Lejos estaban los americanos de imitar servilmente á la monarquía inglesa; pero imbuidos desde su infancia en las ideas inglesas, habituados á sus gobiernos provinciales, que no eran radicalmente otra cosa mas que instituciones inglesas, sintieron la necesidad de darse un ejecutivo único y responsable como lo era el de la metrópoli.

Muchos pueblos han creído zanjar los inconvenientes del ejecutivo, dividiéndolo, ó bien asociándolo á un consejo, sin el cual nada pudiese hacer. La experiencia ha demostrado que tal combinación producía forzosamente malos gobiernos. El Directorio ofrece en nuestra historia un ejemplo célebre. Ciertos autores de la Constitución del año III eran patriotas sinceros, ilustrados, consagrados al bien público. Dounou, Boissy-d'Anglas, habían pasado por el crisol revolucionario, y sentían un deseo ardiente de fundar la libertad, reunían todas las condiciones requeridas de los legisladores; pero no se atrevieron á crear un ejecutivo único, por temor á las reminiscencias monárquicas. Dividieron, pues, este poder entre cinco directores, sucediéndose una serie no interrumpida de golpes de Estado, y esa impotencia dió en tierra con el Directorio por el desprecio universal en que cayó.

Para obtener un ejecutivo bien organizado es menester que este sea único, pues lo que simplemente se exige de él es, obrar, hacer respetar la ley. Deliberar, discutir, preparar las leyes, cuadra mejor á una asamblea que á un individuo; esta contiene mayor suma de experiencia, que una sola inteligencia; pero obrar, hacerse obedecer, son atributos de mando, que requieren voluntad, acción, y por lo tanto, unidad.

Es inexacto que la libertad se vigorice debilitando al ejecutivo; es todo lo contrario. No hay responsabilidad sino cuando el ejecutivo es único; en otros términos, no existe garantía para la libertad contra la tiranía, sino en la unidad del ejecutivo. El primer magistrado puede usurpar, es cierto; pero es indudable que si el poder se reparte entre tres ó cuatro personas, esta división y la ausencia de responsabilidad, traerán fatalmente en pos de sí impotencia, y de esta al desorden no hay sino un paso. Tenemos un ejemplo reciente de ello en el gobierno provisorio de 1848. Difícil es creer que hubiesen tenido lugar los sucesos de Junio, á haberse confiado á un solo individuo los destinos de la Francia. El comité de salud pública ofrece otro ejemplo de esta

verdad. La ausencia completa de responsabilidad ha producido una perversión de conciencia que nunca acerté á explicarme. Así, por mas respeto que me imponga el nombre de Carnot, nunca he podido comprender cómo un individuo pudiese firmar durante un año listas diarias de víctimas destinadas al patíbulo, sin incurrir en responsabilidad, con pretexto de que las firmaba en barbecho.

Dicen que mediaba un acuerdo entre Carnot y sus colegas, encargados de la policía interior, respecto á que estos últimos no se mezclarían para nada en los asuntos militares, firmando siempre lo que resolviera Carnot, mientras este firmaría á su vez cuanto acordasen sus colegas. Claro es que si Carnot hubiese sido el único jefe del ejecutivo, habría leído las listas ántes de enviar al patíbulo á una porción de gente honrada, sin saber lo que hacía, lo cual no atenúa su responsabilidad en tales actos.

Los americanos decidieron formar un ejecutivo unitario, confiándolo á un presidente, y en su defecto á un vice; nómbranse al efecto dos personas, una de las cuales reemplaza á la otra. El vicepresidente en los Estados Unidos no es en realidad otra cosa. No forma parte del gabinete del presidente, no tiene responsabilidad de ningún género, ninguna influencia en los negocios. Como sabéis, se le ha hecho presidente del Senado: este es su papel exclusivo; pero si el presidente llega á morir, ó tiene algun impedimento que obste al desempeño de sus funciones; si, por ejemplo, es enjuiciado, el vicepresidente ocupa el puesto de aquel. Ha habido varios ejemplos de ello. En 1841 el general Harrison murió despues de un mes de presidencia, y lo reemplazó M. Taylor. En 1850, el general Taylor falleció despues de diez y seis meses de presidencia, y lo sustituyó Mr. Fillmore. La idea de los americanos fué tener, llegado el caso, un presidente y un vice despues que se hubieron decidido por la unidad del ejecutivo.

Queda por resolver cuál será la duración de la presidencia; cuestión política de grandísima importancia. Si el período es demasiado corto, el encargado del ejecutivo no puede tener tiempo para interesarse en la cosa pública, dejando el poder en el momento en que podría desempeñarlo mejor. Si, por el contrario, es demasiado largo, le será muy difícil dejar el mando, cosa costosa. En tal caso se halla amenazada la soberanía del pueblo.

Es necesario entonces encontrar un medio: dejar á la duracion de las funciones del ejecutivo un tiempo bastante para que el presidente gobierne, sin que el período sea tan largo que haga suponer á este que es propietario de sus funciones. Cuestion delicada, que nunca ha tenido solucion en Europa, por la sencilla razon, que toda vez que se ha tratado de presidencia, hemos tenido que habérnoslas con las intrigas de los extranjeros, con las agitaciones de los partidos, con dificultades procedentes de nuestra situacion en Europa, donde vemos pueblos de diversa raza, de distinto origen, que nos oprimimos, nos observamos, y nos hallamos siempre en vísperas de una guerra. En América, por fortuna, no se conoce nada semejante: la cuestion pudo resolverse sin temor de la intervencion extranjera, y sin miedo de partidos interiores.

Se presentaron varios proyectos. Los conservadores como Hamilton, Madison y los que tenian ménos fé en la democracia, solicitaron que el presidente fuese nombrado durante su buena conducta, ó de por vida. Esta idea aristocrática fué desechada, y con razon. Entonces se propuso nombrar al presidente por siete años, pero sin reeleccion, propuesta que yo considero buena. Siete años no era un período muy largo, y la no reeleccion ofrecia muchas ventajas. Sin embargo, no prevaleció esta idea: decidieron que la presidencia duraria cuatro años, y que la reeleccion seria indefinida. Cuatro años de funciones, una reeleccion posible como recompensa de la buena conducta del presidente, y al mismo tiempo la posibilidad para el pueblo de nombrar al supremo magistrado cuando ha probado su mérito, fué la resolucion que aceptaron los legisladores americanos. Con todo, esa facultad de reeleccion indefinida incorporada en la Constitucion, se modificó de hecho por el ejemplo de Washington.

Este fué siempre opuesto á la reeleccion: parecíale que el magistrado que abriga la idea de reeleccion, no piensa únicamente en gobernar al país, sino en su interes personal: elemento nuevo, egoista, que domina el ánimo del gobierno. Pasados cuatro años, Washington pensó en retirarse, Jefferson pensaba como él. Durante los primeros años de la presidencia, creia este que bastaban cuatro años: pero cuando se aproximaba el término de la presidencia de Washington, se hizo tan apremiante la necesidad de conservarlo en ese puesto, que el mismo

Jefferson escribió al general diciéndole que debia aceptar la reeleccion en servicio de la libertad y de la República, y Washington se resignó á ello por patriotismo. Pero pasados ocho años, no quiso á ningun precio ser reelegido. Su ejemplo ha sido aun mas sagrado y poderoso que la prescripcion de las leyes: ha formado precedente en América. No existe disposicion alguna constitucional que obste á una tercera eleccion; pero el pueblo americano no ha querido hacerlo jamas: esto forma parte de la Constitucion, porque en ella, lo mismo que en la inglesa, hay una parte no escrita, pero no por eso ménos observada.

La opinion de Jefferson ha ido mas léjos: ha sentado el principio de que un pueblo que quiere ser bien gobernado, debe procurar que los magistrados que lo presiden estén exentos de esperanza y de temor; que entiendan que si son los gefes de la nacion, es por un término dado, y que no debe introducirse en el gobierno elemento alguno extraño al interes público: dejándose á un magistrado político el derecho de hacerse reelegir, en vez de ser servidor del pueblo querrá ser su dueño, empleando todos los medios para personalizar la política que solo debe ser nacional.

Cuando nombraron presidente al general Harrison, presentó un mensaje al Senado, declarando que uno de los vicios de la Constitucion consistia en la reeleccion del presidente; que por lo que á él respectaba, creia deber dar el ejemplo de abstencion. Desde esa fecha ningun presidente fué reelecto.

En la Constitucion reformada del Sur se ha vuelto á adoptar la idea primitiva de la convencion, estableciendo que el presidente seria nombrado por seis años, y no reelegible. Hoy en el Norte puede ser que Lincoln sea reelecto, por las circunstancias de la guerra, pues todos se preguntan si acaso no convendrá conservar un gobierno conocido, ántes de lanzarse á lo desconocido. La opinion de la gente mas juiciosa es que debe abolirse la reeleccion. ¹

Efectivamente, creo que este seria un progreso. Lo repito, es menester que el presidente no tenga nada que esperar ni que temer. Evitar la tentacion siempre es cuerdo en una República, y nada hay mas corruptor que el poder.

¹ La reeleccion de Mr. Lincoln, que acaba de verificarse, ha tenido origen en la gravedad de las circunstancias, y para afirmar nuevamente la unidad nacional que representa hace cuatro años. Es de creer que esto no formará un precedente.

Tal fué el período fijado por la Constitucion á la presidencia: cuatro años que comienzan el 4 de Marzo de un año, terminando el 3 por la noche del cuarto año siguiente.

El 4 de Marzo es el aniversario del advenimiento de Washington, y ha seguido siendo el día de la posesion de sus sucesores.

¿Cuáles son las cualidades requeridas para ser electo presidente?
¿Cómo se verifica la eleccion?

Las cualidades que debe reunir el presidente y el vicepresidente son idénticas, á saber: ser ciudadano americano de nacimiento, tener treinta y cinco años de edad, y catorce años de residencia en los Estados- Unidos.

Estas condiciones se explican de suyo: la calidad de ciudadano natural es muy explicable para evitar que un extranjero pueda presidir la República. Sin embargo, la Constitucion exceptúa á los que hubiesen contribuido á hacer la revolucion sin ser americanos de origen.

Por *ciudadano americano de nacimiento* no debemos entender que sea condicion precisa haber nacido en territorio americano. Creo haber leído en alguna parte, que el general Meade no podia ser presidente por haber nacido en España, de padre y madre americanos. Es un error; basta ser hijo de padres americanos.

Un extranjero naturalizado, que hubiese nacido en territorio americano, podria igualmente optar á la presidencia.

Es menester ademas tener treinta y cinco años; condicion de madurez que se explica suficientemente.

Pero ¿por qué se ha exigido una residencia de catorce años en los Estados- Unidos? Porque no han querido un hombre que haya residido por mucho tiempo fuera de su país, volviéndose semiextranjero. Por lo demas, de lo que se trata es de un domicilio permanente en el extranjero, no de un viaje ó permanencia provisoria, ó de una mision diplomática. Así, hemos visto que Mr. Buchanan fué elegido al volver de una embajada.

Tales son las únicas condiciones requeridas. No hay condicion de religion ni de fortuna, pues vemos que los últimos presidentes no han salido de la clase poderosa: el general Pierce y Lincoln eran personas de medianos recursos de fortuna.

¿Cómo se hace la eleccion de presidente? Cuestion delicada que em-

barazó á los constituyentes por algun tiempo. Dejar la eleccion al pueblo en masa, equivalia á agitar el país de un modo extraordinario, produciendo un estado febril en cada período electoral. Peligro que existe siempre que se reúne el pueblo para nombrar un mandatario. Este hombre que representa á la nacion entera, se cree valer tanto como las Cámaras, tal vez mas, en muchas ocasiones, puesto que cada diputado ha sido nombrado por un distrito, cuando él lo es por la nacion entera. Existe, pues, un peligro para la libertad en el entusiasmo popular por un nombre. Por otra parte, dejar la eleccion en manos del cuerpo legislativo, equivale á debilitar extremadamente el ejecutivo. Si este es nombrado por una asamblea, lo es por la mayoría que solo representa una pequeña minoría de la nacion, una camarilla. Así se producen coaliciones é intrigas, que debilitan al ejecutivo. Por otra parte, este no tendrá fuerza sobre la nacion, estará muy abajo del legislativo. ¿Cómo encontrar entónces un medio entre el nombramiento popular y el de las Cámaras?

Quisieron que el pueblo tomase parte en la eleccion del presidente sin que su accion fuese demasiado directa, y se adoptó la eleccion en dos grados. La Constitucion dispone que la eleccion de presidente se haga por electores nombrados para elegir presidente, y que cada Estado presente tantos electores presidenciales cuantos sean los representantes y senadores que tenga en el Congreso federal: así, pretendieron dar á cada Estado la misma influencia en el nombramiento de presidente que en los demas negocios generales del país. Hoy creo que habria doscientos cuarenta y un representantes y setenta senadores por treinta y cinco Estados, si todos estos estuviesen representados en el Congreso; lo que hace trescientos once electores repartidos en todos los Estados, á punto que los mas pequeños, Rhode Island y el Delaware, tienen tres electores presidenciales.

El pensamiento de los constituyentes consistia en que, dividiendo así la eleccion, en cada Estado se ocuparían de reunir personas de confianza, diciéndoles: elegid al ciudadano mas capaz. Así fueron nombrados Washington y los primeros presidentes; pero esta confianza no ha durado. ¹ El progreso inevitable de la democracia ha conducido á los habitantes á decir: puesto que son los electores los que van á ele-

¹ Story, párrafo 1,463.

gir el presidente, es menester escoger los hombres que nos convienen. El pueblo ha comenzado á agitarse en una esfera superior á la de los electores, y hoy, desde que se trata de nombrar presidente, se reúnen por todas partes convenciones libres. Se juntan en los Estados, enviándose por todas partes delegados á un punto céntrico. Siempre son determinados electores los que nombran al presidente; pero con la condicion de votar por tal ó cual persona.

Segun la mente de los constituyentes, debia haber en este sistema una delegacion de confianza. Los electores debian elegir con plena libertad de accion; hoy, por el contrario, existe mandato imperativo, y los electores solo tienen por oficio votar el candidato tal ó cual. Puede decirse que el sistema actual vale ménos que una eleccion directa; los electores son los partidos. Reúnense veinte personas, declaran que pertenecen á tal ó cual color político, é imponen finalmente su candidatura: de donde resulta que en los Estados se ha convertido en una especie de industria el agitar el país, dándose un nombre á los que se ocupan de la eleccion presidencial, *politiqueros*, con tanta mayor razon, cuanto que hoy hay una moneda electoral, los empleos; con ella se pagan los electores.

Hay, pues, un mecanismo que no corresponde al pensamiento de la Constitucion, que consiste en esto: al fin del cuatrienio, tres meses ántes de la renovacion, el mártes que sigue al primer lúnes de Noviembre, son convocados los electores en los Estados.¹ Casi en todos son nombrados por el pueblo; no conozco sino el Delaware y la Carolina del Sur, donde los nombra la legislatura. Estos electores votan por escrutinio separado para el presidente y vice. Se levantan actas y se remiten á Washington al presidente del Senado, debiendo llegar allí el primer miércoles de Enero. El segundo miércoles de Febrero se procede al escrutinio en presencia del Senado y los representantes, por el presidente del Senado. Se cuentan los votos, y si uno de los candidatos ha reunido la mayoría absoluta, es proclamado presidente: lo mismo se vérifica para el nombramiento de vicepresidente.

¿Qué sucede si no existe mayoría absoluta? ante todo, ¿cómo se conocen los votos para presidente y los destinados al vicepresidente?

Quando se dictó la Constitucion, no se pensó en distinguir al presi-

¹ Sheppard, párrafo 400.

dente del vicepresidente; por mejor decir, se quiso que el hombre á quien se encomendaba reemplazar al presidente, fuese el que gozase de mayor confianza despues de este; declarando que, aquel que reuniese mas número de votos despues del presidente, seria nombrado vicepresidente. Pero en 1800 dos candidatos obtuvieron igual número de votos, Jefferson y el coronel Aaron Burr, el que mató en duelo á Hamilton. Los partidos se agitaron. Creo que la intencion de los electores habia sido nombrar á Burr vicepresidente; pero lo cierto es que la votacion se repitió treinta y seis veces, ántes de poder nombrar un presidente. Un patriota fué quien decidió el nombramiento de Jefferson.

Desde esa época el sistema ha cambiado por una enmienda hecha en 1804: la votacion para presidente y vice es distinta; pero se incurre en el inconveniente de que el vicepresidente es un segundo que marcha tras su guía á punto tal, que si llega á morir el presidente lo reemplazará un individuo de su mismo partido, aunque inferior en mérito. Tal es el inconveniente de esta enmienda, ménos considerable en verdad, pero no ménos efectivo.

Si el presidente no ha reunido mayoría absoluta, la Cámara de representantes elige sola entre los tres nombres que reúnen mayoría de votos, sin mas que, para hacer esta eleccion, votan por Estados y no por personas ó segun el número. Los treinta y un representantes de Nueva-York no valen mas que el único del Delaware, no tienen mas que un voto. Este sistema es demasiado complicado, puesto que es menester que los treinta y un representantes de Nueva-York se pongan de acuerdo. Tenemos un ejemplo de nombramientos de esta especie. En 1824, los Sres. Andrew Jackson, John Quincy Adams y William Crawford, no obtenian mayoría absoluta; entónces se reunió la Cámara de representantes, eligiendo no al que habia tenido mas votos (Jackson), sino á Adams.

Hoy, merced á la agitacion electoral, el presidente es siempre nombrado algun tiempo ántes de verificada la eleccion. Hay siempre un avenimiento en las convenciones para su eleccion, con anticipacion al acto electoral, viéndose casi siempre á última hora, aparecer un desconocido aceptado por todos, porque no inspira celos á nadie. Así, Mr. Pierce fué electo al tercer turno de escrutinio, y no cabe duda que á nadie le cogió mas de nuevo el nombramiento que al mismo Pierce.

La necesidad de un acuerdo entre los partidos hace que se alejen de la presidencia los sujetos de mayor valía: los hombres distinguidos han herido siempre á *esa virtud* tan comun en ciertas almas republicanas, la envidia. Un desconocido no hace daño á ningun envidioso. ¿Quién puede serlo de un desconocido? Por el contrario, pronunciad el nombre de un general notable, de un individuo influyente como Webster ó Clay, y los odios y celos de partidos se levantarán como por encanto. Por esto es que los hombres de Estado mas importantes han renunciado á la presidencia en los Estados-Unidos; hacen elegir á gente desconocida para ser ellos ministros; lo que no es pequeño inconveniente.

Si el vicepresidente no hubiese obtenido mayoría, la eleccion recaerá no en la Cámara de representantes, sino en el Senado. Este elige entre dos nombres; debiendo votar cada senador por quien le plazca, desde que no se vota por Estados, como sucede en la otra Cámara tratándose de elegir presidente.

Hablemos ahora del sueldo del presidente; materia interesante, puesto que cuanto mayor ó menor sea aquel, mayor será tambien la autoridad, ó menor la libertad de que gozará dicho funcionario. El que nos paga, ejerce mas ó ménos influencia sobre nuestros actos.

En tésis general, es peligroso colocar al ejecutivo bajo la dependencia de otro poder. Por esto cada país ha creado su lista civil considerable, para que los soberanos no tengan nada que temer ni que esperar, sea de los diputados ó de otras personas. En los Estados-Unidos se ha señalado al presidente un sueldo fijo, á mas del goce del palacio de la presidencia en Washington, llamado la Casa Blanca. El sueldo se fijó, en 1793, en 25,000 pesos ó sea 125,000 francos. Esta era la suma acordada á Washington. Ya sabeis qué sistema observaba este; no recibir nada de su país, pero tampoco hacerle regalos: creia que hasta cierto punto era dar limosna á la patria el ocupar sin retribucion un puesto público.

Esta suma de 125,000 francos ha continuado siendo la retribucion presidencial; es una cantidad completamente insuficiente, que da al presidente el derecho de arruinarse. Malísimo sistema, pues no conviene que un presidente se encuentre en una posicion precaria al dejar el mando. Jefferson se arruinó por esta causa; verdad es que era de-

sordenado; pero Monroe y otros no salieron mejor parados. A mi entender, los ingleses siguen un sistema mas justo, dicen: los comerciantes, los abogados, los médicos, ganan mucho dinero; si queremos ser bien servidos, es menester tomar las cosas como son y pagar ampliamente á los que se ocupan de los negocios públicos. Yo creo que este sistema liberal para con los empleados públicos es excelente; con el opuesto, se llega al extraño resultado de ver morir de hambre al empleado, y á su lado nadar en la abundancia al rentista. Esto es inmoral: mucho mas propio seria ver vivir con decoro al que se sacrifica por su país; quizá esto tentaria al rentista á moderar su disipacion.

Una vez que el presidente se retira del puesto, el mismo sistema de economía le niega toda clase de emolumentos. Vuelve á la vida privada; no hay puesto á que pueda aspirar, á no ser el de presidente en la legislatura de su Estado. Solo se le acuerda un privilegio muy honroso de que participa su esposa: el de no pagar portes de correo durante su vida.

Esta ingratitud pública es tambien de malísimo ejemplo, porque verse obligado como Jefferson á rifar su biblioteca, es una vergüenza, no solo para el que se halla reducido á tal extremidad, sino para el país que deja á su antiguo gefe en la miseria.

¿Cuáles son las atribuciones del ejecutivo?

Cuestion no ménos delicada que la del nombramiento del presidente. En esto, los americanos han encontrado soluciones excelentes, resolviendo el problema mejor que lo hicieron al tratar del nombramiento.

El primer punto consiste en las relaciones que deben existir entre el legislativo y el ejecutivo. Aquí nos encontramos con la famosa cuestion del veto. ¿Puede existir un ejecutivo si no le es dado defenderse contra las usurpaciones del legislativo? En Francia caen en el error de creer que este es el único representante del país, que todo lo puede. Hemos visto ya, que en 1848, el presidente podia protestar contra una ley, pero la Cámara podia desentenderse de esa protesta. Era insensato en efecto, poner la autoridad en manos de un individuo elegido por seis millones de votos, para que se viese paralizado en el ejercicio de sus funciones, por una ley votada con mayoría de un solo voto. En América se abstuvieron de incurrir en semejante error; comprendieron que el ejecutivo representa tambien al país, que no puede vivir si

no tiene garantías contra los excesos del legislativo. Estas garantías constituyen el *veto* para los americanos.

Segun la Constitucion de los Estados-Unidos, el poder legislativo pertenece exclusivamente al Congreso; sin embargo, han querido dar al presidente el derecho de oponerse á una ley que le parezca mala; ved bajo qué condiciones puede ejercer dicha atribucion.

En América, lo mismo que en Inglaterra, las leyes deben ser precedidas de tres lecturas ántes de su sancion. En la primera, la discusion versa sobre el principio de la ley; en la segunda se hacen observaciones de detalle; en la tercera se proponen enmiendas y se discute la ley. Esta tercera discusion no tiene la solemnidad que entre nosotros. El presidente del Congreso se retira; preside el mas entendido en la cuestion de que se trata, y la ley es discutida como un asunto ordinario, sin ese aparato que paraliza á menudo entre nosotros las mejores intenciones.

Luego que la ley ha sido votada en la forma dicha, es remitida á la otra Cámara con igual objeto; pero con la diferencia que el Senado nombra una comision como en Francia. Hechas las enmiendas, vuelve á la Cámara de representantes; si no hay conformidad entre ambas, se nombra una comision mixta, y cuando ambas Cámaras se ponen de acuerdo, se remite la ley al presidente. Si este la firma, dentro de diez dias se la tiene por ley del Estado.¹ Por el contrario, si el presidente no la acepta, y si esto ocurre estando el Congreso en sesion, envía un mensaje con sus objeciones, dirigiéndose á la opinion pública especialmente: explica por qué no acepta tal ó cual ley, ya sea porque perjudica á los intereses de la república, ó porque viola la Constitucion; en seguida envía su mensaje á la asamblea: ambas Cámaras vuelven á discutir, el voto es público y nominal y se necesitan dos tercios para insistir en la ley. Es menester que la conviccion de las Cámaras sea muy sólida, para que insistan en mantener una ley que haya sufrido el veto del presidente.

Esto rara vez ocurre, porque existe un cuerpo político que se llama Senado, que aprecia las ventajas de la concordia, de la paz pública, y

¹ Si el presidente conserva la ley sin firmarla diez dias, ni hacer observaciones, por este hecho es ley, con tal que el Congreso esté reunido. Si el proyecto es enviado en los últimos diez dias de la sesion, deja de ser ley por el solo hecho de no firmarla el presidente. La Constitucion le da diez dias para hacer observaciones.

hace caer la ley, aplazándola para el año inmediato, para poder conocer bien la opinion pública; con tanta mayor razon, cuanto que la Cámara de representantes renovándose cada bienio, no ofrece inconveniente de gravedad para el aplazamiento.

El veto presidencial marcha naturalmente, miéntras en Francia el veto suspensivo de Luis XVI no pudo funcionar nunca. ¿Por qué? Porque en Francia no habia mas que una asamblea, y esta tenia el amor propio de autor que le inducia á sostener su propia obra.

El gefe del Estado, usando de su derecho de veto, se coloca en lucha con aquella; y si la opinion sostiene á la asamblea, se pone en lucha con el gefe del Estado. Cuando las Cámaras son dobles, la cuestion cambia: se pregunta entónces si es preciso turbar la tranquilidad pública por una ley de interes secundario, y por lo comun el Senado la hace caer.

En Inglaterra, el rey tiene veto absoluto; no lo ha usado de dos siglos acá, y es probable que no lo haga jamas. Cuando se suscita oposicion entre el ministerio y la Cámara, el primero se somete á la opinion pública; pero á menudo tambien, á fin de evitar este recurso extremo y ganar tiempo para meditar, el ministerio hace aplazar la ley apoyándose para ello en la Cámara de los Lores, la cual toma sobre sí la responsabilidad, conciliando así la opinion pública y la autoridad ejecutiva.

Así pasan las cosas en América, y puede asegurarse que el éxito es completo.

Habiéndonos contraído hasta aquí á la participacion que da la Constitucion al presidente en el poder legislativo, hablaremos de las atribuciones particulares del ejecutivo.

La primera es el mando de los ejércitos, de las fuerzas terrestres y marítimas, y en su caso de la milicia. Vimos en la última leccion que la Constitucion confiere al presidente el derecho de convocar las milicias siempre que el país se encuentre amenazado. El derecho de mandarlas no quiere decir que el presidente deberá colocarse al frente de los ejércitos: lo que se busca en el presidente, es su carácter cívico, lo cual equivale solo á decir, que le compete designar los gefes militares, darles instrucciones, en una palabra, hacer el mismo papel que el rey en los países monárquicos.

Después del poder militar, que es de consideracion, puesto que le confiere hoy el derecho de abolir la esclavitud por doquiera avancen los ejércitos de la Union, viene el poder de celebrar tratados. Este poder es por naturaleza complejo. Los tratados son leyes para los que los aceptan. Se ha pensado, pues, en ciertas constituciones, que al ejecutivo debe pertenecer la atribucion de celebrar tratados; pero estas negociaciones exigen conferencias diplomáticas preliminares; algo que depende del poder ejecutivo; además, el tratado una vez concluido es ley para los dos pueblos.¹ Ahora bien, ¿quién puede ligar á un país? ¿no es este tambien un derecho que pertenece al poder ejecutivo? Los americanos han pensado que el poder de tratar tenia un carácter complejo, y yo creo que han tenido razon. Han decidido que el presidente tendria el derecho de celebrarlos; pero que se someteria su obra á la aprobacion del Senado, aprobacion acompañada de exámen, desde que este tiene derecho de introducir modificaciones y enmiendas, y el presidente se halla obligado á tratar de nuevo con las naciones, teniendo en cuenta las modificaciones propuestas por aquel cuerpo.

La Constitucion, sin embargo, con perfecta sensatez, ha limitado el ejercicio de esa atribucion al presidente y al Senado únicamente. La Cámara de representantes ha parecido demasiado numerosa y apasionada para confiarle el poder de tratar. Ha decidido, pues, que el presidente, y dos terceras partes del Senado, en su favor, pudiesen concluir tratados.

El poder legislativo es ménos poderoso en América que en Inglaterra, por lo que respecta á tratados. En Inglaterra, el Parlamento acepta ó rechaza los tratados. El ministerio celebra los tratados bajo su responsabilidad, pero estos son sometidos á la ratificacion de las Cámaras. Es mas fácil, pues, tratar con los diplomáticos americanos que con los ingleses.

En la Cámara de representantes de Washington se han dejado sentir ciertas quejas por esta especie de emancipacion del ejecutivo por lo que respecta á los tratados. En 1776, cuando Washington trató con la Inglaterra, la Cámara de representantes declaró que, puesto que se le llamaba á votar leyes para la ejecucion de los tratados, tenia tambien derecho á discutir é introducir enmiendas en estos. Nadie ha si-

¹ Federalista, número 75. Duer, página 103.

do mas inflexible que Washington en cuanto á las prerogativas que le habia otorgado el pueblo. Ahora bien, desde el momento que la Constitucion decidia que los tratados deberian celebrarse por el presidente solo y dos tercios del Senado, Washington declaró que el tratado se ejecutaria sin alteracion; que la Cámara de representantes no tenia el menor derecho de tocarlo; que el poder legislativo nada tenia que hacer en ello, y que cuando existian estipulaciones financieras emergentes de los tratados, todo lo que podia hacer la Cámara de representantes era votar sin discusion.¹ La leccion era dura; verdad es que la daba Washington: su opinion prevaleció; pero no sin grandes discusiones.

La última atribucion del presidente es nombrar los funcionarios en su calidad de jefe de la administracion; pero en esto tambien la Constitucion ha considerado prudente dar cierta ingerencia al Senado.

Sin aceptar completamente la separacion absoluta de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, que doquiera existe, solo ha producido desgracias, sin haber sido nunca completa; como una reminiscencia de las antiguas constituciones coloniales, la Constitucion ha dispuesto que el Senado debia tener participacion en el nombramiento de los principales funcionarios, como embajadores, ministros, cónsules, miembros de la magistratura federal, &c. El presidente nombra, pero el Senado aprueba. No han querido dar márgen á que el legislativo se mezcle en la administracion, esto se reduce simplemente á una especie de *veto* concedido al Senado. Este puede declarar que tal individuo no conviene como representante de los Estados-Unidos en el exterior, ó bien para consejero del presidente, lo que no se opone á que el presidente cambie de personas entre los candidatos que ofrece. Lo que han querido es forzar al presidente á elegir personas tan notables, que no haya razon para rechazarlas. Es menester reconocer que en la práctica los resultados de ese sistema han sido buenos.

Una vez propuesto el funcionario por el presidente, y aprobado aquel por el Senado, ¿quién tendrá el derecho de removerlo? Este funcionario, nombrado con tanta solemnidad, ¿podrá ser destituido por el presidente solo, ó se requiere tambien el consentimiento del senado? En la mente de los autores de la Constitucion, era menester el consentimiento del Senado; pero muy luego surgió la cuestion de saber

¹ Kent, *Comment on the american Law*. I, página 268.

cómo sería posible gobernar con funcionarios que no fuesen instrumentos dóciles en manos del ejecutivo. Mas ó ménos tarde llega el caso de decir, sea á un ministro ó á un embajador, «Haga V. tal cosa, yo lo quiero,» sin que el embajador pueda decir «no.» Decidieron entónces, en 1789, que el derecho de destitucion corresponderia exclusivamente al presidente. Este presidente era Washington; además, «si se abusa, decia Madison, se deducirá de esto que queda expedito el derecho de acusacion.»¹

Todó esto ha cambiado completamente: durante las administraciones de Washington y de Jefferson, solo han sido destituidos tres empleados. Hoy existe una especie de empleos nada satisfactoria á los americanos y á los extranjeros. Como vemos, el presidente puede celebrar negociaciones en el extranjero por el intermedio de sus embajadores aceptados por el Senado, y administrar en el interior por funcionarios nombrados con igual requisito: no se trata sino de los altos funcionarios; el Senado no interviene en los demas nombramientos.

¿El presidente tiene por ello ménos autoridad, ménos poder que el jefe de un Estado europeo? hablo de un rey constitucional. No. Su poder es mayor, mas amplia su libertad de accion, y esto porque su libertad es exclusiva. La Constitucion americana no ha pensado que el presidente tuviese un ministerio, ha querido sí, que el presidente se rodease de las personas de mas capacidad, y el primero de todos, Washington, constituyó, como nosotros decimos, un gabinete; nombró directores de la tesorería, de relaciones exteriores, de guerra y marina; pero mas bien como consejeros, que como ministros. Washington se ponía en comunicacion directa con el Congreso y seguía solo su política, sin la complicacion que existe en el dia.

Hoy han llegado los americanos á tocar los inconvenientes que ofrece este sistema, á punto de envidiar la responsabilidad ministerial. Se aperciben de que en las monarquías, la opinion puede derribar de un momento á otro á los ministros responsables, reemplazándoles con hombres que representen mejor al país, circunstancia que aumenta la libertad en la democracia, miéntras en América, desde que se nombra un presidente, este representa la administracion por cuatro años sin haber recurso contra el poder que ejerce. Verdad es que ha sido

¹ Story, párrafos 1539 y 1543. Bayard, página 114.

nombrado por cierta corriente política; pero bien sabeis cuán movable es la opinion; de donde nace que un presidente durante cuatro años puede gobernar solo, obedeciendo á tendencias que tal vez difieren de la opinion pública.

Así es que en la Constitucion reformada de la Confederacion del Sur, se ha sancionado que los ministros del presidente tendrán asiento en el Senado y en la Cámara de representantes, para que puedan dar explicaciones sobre el estado de los negocios públicos. Actualmente, en los Estados-Unidos, los ministros no conocen las Cámaras, ni estas á ellos. El único vínculo entre ambos poderes, es el presidente. El Congreso puede dictar leyes que impidan la marcha del presidente, sin que este pueda intervenir sino por su veto: el presidente puede á su turno estrechar al Congreso. Situacion violenta que puede hacerse peligrosa, miéntras que la responsabilidad ministerial procura la ventaja de que los ministros representan á las Cámaras en el gabinete, y á éste en aquellas, lo cual facilita el movimiento de los resortes del poder, cosa que no puede conseguirse de otra manera.

¿Cuál es en el dia la organizacion del gabinete del presidente? Washington creó en un principio cuatro secretarías: la de relaciones exteriores, que hoy se denomina departamento de Estado; la de marina, la de la guerra, y la de hacienda. Hace cuatro años se creó un ministerio del interior, una direccion de correos, y un procurador general ó asesor del gobierno con carácter consultivo en todos los asuntos interiores y exteriores. Este último empleo equivale al de consejero de la corona de Inglaterra, institucion excelente y de la cual carecemos nosotros. Toda la vez que se presenta alguna dificultad con los poderes extranjeros, esto puede ocasionar un rompimiento, una guerra; ántes de llegar á tal extremo, es menester saber si se tiene ó no razon. Los ministros encuentran siempre razon para sostener sus actos; pero los americanos y los ingleses no piensan de esta manera. Si existe una cuestion jurídica, ciertos individuos toman el carácter de jueces y sobreponiéndose imparcialmente á las cuestiones de actualidad, una vez que se les pide dén su opinion, la dan, y esta es sometida á la Cámara de representantes, que por lo general la acepta.

En las cuestiones que han surgido entre la América y la Inglaterra, hemos visto que estos consejeros del gobierno han fallado imparcial-

mente contra las pasiones de su país, sofocando en su origen cuestiones que podían producir una guerra entre ambos pueblos.

Tal es la composición del gabinete del presidente; observad sin embargo, que el ministerio solo ejerce acción en el exterior, sin tenerla sobre el gobierno americano. La guerra y la marina nada son durante la paz: en cuanto al ministerio del interior, nada administra, se halla encargado solamente de las patentes, de los derechos de autor, de los negocios de los indios, de la venta de tierras, de la publicación de documentos oficiales: todo muy distinto de lo que en Francia se llama administración. Esto explica cómo la América ha podido soportar esa especie de gobierno personal del presidente, puesto que el país vive fuera de la presidencia, y que este gobierno no tiene en realidad importancia sino para el exterior y para su defensa.

Agregarémos á las mencionadas atribuciones del presidente otras que muy cuerdamente se le han conferido. Él es quien recibe los embajadores extranjeros, quien expide comisiones á los oficiales y diplomas para el ejercicio de todas las funciones, quien tiene el derecho de gracia: en fin, es el encargado de hacer respetar las leyes y de representar á la América en el exterior.

El presidente convoca en caso de necesidad al Congreso y al Senado.¹ No tiene la iniciativa. El Congreso es quien propone, enmienda y vota las leyes. ¿Cómo se comunica con las Cámaras? Por un mensaje que les dirige á la apertura de cada sesión y por comunicaciones oficiales cada vez que es necesario.²

Estos mensajes forman una colección preciosa para la historia de los Estados-Unidos y para la historia del derecho constitucional. No diré con los escritores americanos que es el manual del hombre de Estado; pero todo mensaje llena su objeto y acostumbra al país á reflexionar. El presidente apela siempre á la opinión y la toma por juez cuando está en desacuerdo con el poder legislativo ¿No constituye esto la libertad política?

Al tomar posesión de su cargo, presta juramento ó afirmación si sus

¹ Bayard, página, 115. Sheppard, párrafo 144.

² Los dos primeros presidentes, Washington y John Adams, iban al Congreso personalmente á leer su mensaje, como se lee el discurso del trono en Inglaterra. Jefferson varió esta costumbre. Sheppard, párrafo 444.

creencias religiosas le impiden jurar, que defenderá la Constitución nacional. ¿Qué resultará si su administración es criminal; por ejemplo, si durante el ejercicio de su ministerio se le probasen actos de concusión? En tal caso será responsable. Las leyes americanas, como todas las leyes republicanas, sancionan la responsabilidad presidencial; solo los gobiernos monárquicos eximen de ella al soberano; por eso han instituido la responsabilidad ministerial.—Sin la responsabilidad no existe libertad para los ciudadanos.

El presidente en América es responsable, pero ¿cómo se hace efectiva esta responsabilidad? Por medio de una acusación de la Cámara de representantes, deducida ante el Senado, usando del recurso denominado *impeachment*. El tribunal en estos casos es el Senado, como lo es la Cámara de los Lores en Inglaterra; pero con la diferencia respecto á esta última, que el Senado se limita á sancionar la destitución. Declara que el presidente cesa en sus funciones, por haberse incapacitado para desempeñar empleos públicos; pero relativamente á la pena del crimen, si lo hay, esto no es de su competencia. Solo el jurado puede declararla: ¡admirable diferencia entre la justicia política y la criminal, y que honra altamente á los autores de la Constitución!

Tal es la organización del poder ejecutivo. El presidente tiene un poder efectivo; pero limitado por la duración y la responsabilidad. No existe ejemplo de presidente que haya abusado de sus atribuciones.—Tiene las mismas que se acuerdan á un rey constitucional, otras mayores aún; pero también mayor responsabilidad.

¿Esta Constitución podrá ser imitada por otros pueblos? ¿podrá soportar el trasplante sin que se marchite su lozanía? Es menester reconocer que toda la vez que estudiemos la Constitución americana, no debe perderse de vista al pueblo americano. Lo contrario equivale á desnudar á un individuo para vestir á otro sin consultar si las tallas son iguales. Fácil fué á la sociedad americana dar al ejecutivo la forma que tiene, porque su organización era tal, que la esfera del gobierno federal pudo ser limitadísima. Administración interior, justicia, educación, religión, todas estas cosas se encuentran fuera de la órbita gubernativa. ¿Dónde se hallan? En el país. En América, la Iglesia es completamente libre: cada individuo está habituado á

no ver entre él y Dios otro juez que no sea su conciencia: todos toman parte en la administracion de la Iglesia á que pertenecen; entre nosotros lo hacen solo las beatas; pero de muy diversa manera que los americanos.

Al lado de la Iglesia perfectamente libre, se encuentran escuelas comunales, adonde todos mandan sus hijos, donde se les da una educacion sólida y patriótica. En América el pueblo entero sabe leer, y aprende desde temprano á amar la patria y á comprender la Constitucion: ese pueblo está acostumbrado al *self government*, es decir, á cuidar sus propios negocios en la municipalidad, en el canton y en el Estado. Cada cual cuenta solo con sus fuerzas. ¿Se necesita construir un hospicio, un puente, una escuela nueva? pues bien, los ciudadanos lo realizan sin ir á pedir limosna á las arcas públicas.—Los ciudadanos tienen costumbre de cargar armas, de defenderse, y no saben lo que significan los ejércitos permanentes. En una palabra, todo esto es distinto de lo que tenemos en Francia. Nosotros no somos un pueblo político; tenemos, sí, un ejército admirable; pero el espíritu de este consiste en la obediencia. Lo que constituye la nobleza del soldado es el sacrificio de su voluntad en manos de su gefe. Así, el ejército está habituado á considerar que cuando un buen general está á la cabeza del Estado, hay un buen gobierno: no tiene estimacion por el poder civil. De esta manera el espíritu militar es un gran obstáculo para la libertad.

Debe, pues, estudiarse la América, no con ese espíritu de imitacion servil que siempre nos ha sido tan funesto: es necesario comprender que la libertad política descansa sobre la libertad social. Bueno es estudiar la Constitucion americana; pero es mejor estudiar la sociedad americana. En Francia, como en toda Europa, se desea y se busca la libertad. El mayor servicio, pues, que puede hacerse al país, es decirle que con una Constitucion no va á cambiar la faz de las cosas, sino que es preciso hacerle comprender que cada ciudadano debe ocuparse de sus negocios, y cuando cada uno sepa tratar los del municipio, los de la Iglesia y los de la escuela, sabrá tratar los del país.

Es menester que la libertad penetre en todas nuestras instituciones, que eche raices en nuestras almas, y esto no es obra de un hombre ni de un solo día. Emancipar el municipio, la Iglesia, la escuela, la prensa;

habituarse al país á tratar por sí sus propios negocios, es una gran empresa que demanda tanta resolucion como paciencia. Esta es una razon poderosa para comenzar la obra y trabajar sin descanso, á fin de dejar á nuestros hijos la herencia de nuestros padres, el espíritu de libertad.