

CAPÍTULO XVII.

Del poder ejecutivo.

Estudiaremos en el presente capítulo la organizacion del poder ejecutivo en los Estados Unidos, cuya cuestion política ha tenido siempre el privilegio de preocupar á los legisladores de todos los tiempos y de todos los países.

El poder ejecutivo es por sí mismo tan absorbente, atrae de tal modo las fuerzas todas de un país, que nada hay tan difícil en una Constitucion como hacer un poder ejecutivo que no las invada.

Pero si se toman para ello precauciones excesivas se cae acaso en una dificultad no menos grave. Si se debilita demasiado el poder ejecutivo sube la anarquía á la superficie, y resulta uno de los vicios que hacen siempre fracasar las reformas constitucionales en nuestro país y que han impedido hasta hoy el establecimiento de la república. Siempre se ha creído que debilitando demasiado el poder ejecutivo se aseguraba la paz pública, y no se ha comprendido que un poder ejecutivo desarmado y débil no estaba en estado de hacer respetar las leyes, y que las leyes son la garantía de la propiedad y de la libertad, que se llega hasta turbar la seguridad, alarmar los intereses é interrumpir el trabajo, y se marcha por la anarquía al poder absoluto. Problema es este en extremo delicado.

Este problema ocupó algún tiempo á los legisladores norteamericanos. La gravísima cuestion del poder legislativo la habian resuelto á ejemplo de Inglaterra dividiéndolo en dos asambleas, y tambien tomaron á los ingleses aunque con modificación la constitucion del poder ejecutivo. Y no es que en el Norte América se haya querido copiar á la Inglaterra, no; se estaba muy léjos de que-

rer una monarquía; pero imbuidos desde la infancia en las ideas inglesas, habituados á sus gobiernos á la inglesa, los norteamericanos sintieron la necesidad de proporcionarse tambien como existia en la madre patria un poder ejecutivo único y responsable.

En algunos países se ha pensado desembarazarse de los inconvenientes del poder ejecutivo dividiéndole ó bien asociándole á un consejo sin el que no pueda hacer nada; pero la experiencia ha demostrado que esta debilidad del poder ejecutivo conducia necesariamente al mal gobierno como se vé claramente en el ejemplo de nuestro Directorio. En efecto, los hombres que hicieron la Constitucion del año 3.^o eran patriotas sinceros, ilustrados y amantes del bien público. Daunon y Boissy d'Anglas, experimentados por la revolucion tenian el vivísimo deseo de fundar la libertad y llenaban todas las condiciones que se pueden exigir de los legisladores; pero por temor á los recuerdos monárquicos no osaron hacer un poder ejecutivo único, y le dividieron entre cinco directores: lo que produjo una continua sucesion de golpes de Estado y esa impotencia que hizo caer al Directorio bajo el desprestigio universal.

Si se quiere un poder ejecutivo bien constituido, preciso es que sea único, porque lo que de él se exige es que obre. El deliberar, discutir y preparar la ley le está mejor á una asamblea que á un individuo; en una asamblea hay más experiencia que en una sola cabeza; pero para obrar en seguida, para hacerse obedecer se necesita una voluntad, una accion, y por consiguiente unidad.

El creer que se fortifica la libertad dividiendo el poder ejecutivo, es un error funesto. La responsabilidad no existe sino cuando el poder ejecutivo es único, ó en otros términos: la libertad no puede estar garantizada contra la tiranía sino con la unidad del poder ejecutivo. Es indudable que el primer magistrado de una república puede usurpar; pero no es menos cierto que si el poder se confia á cuatro ó cinco personas, la diferencia de pareceres y voluntades, así como la ausencia de toda responsabilidad conducirán fatalmente á la impotencia, y de la impotencia al desorden no hay mas que un paso: de ello tenemos un ejemplo bien reciente; el gobierno provisional francés de 1848. Difícil es creer que si un solo hombre hubiese estado encargado de los destinos de la Francia se hubiese llegado á las jornadas de Junio. Otro ejemplo tenemos en el comité de salvacion pública. La ausencia de responsabilidad ha conducido á una perversion de la conciencia que no la hemos podido comprender nunca. Por mas que respetemos los servicios militares y la

integridad de Carnot nunca hemos podido comprender que un hombre firme por espacio de un año listas diarias que enviaban hombres á la muerte, creyendo no incurrir en responsabilidad alguna, diciendo, como disculpa, que no las leía y las firmaba con confianza. Se dice que estaba convenido con sus colegas encargados de la policía interior que estos no se ocupasen de la cuestión militar firmando lo que Carnot les propusiera, y que Carnot por su parte firmaría todo lo que le propusieran sus colegas. Pero es claro que si hubiese sido el único jefe del poder ejecutivo hubiese mirado las listas antes de enviar a la muerte una porción de personas honradísimas, sin saber quiénes eran, lo que prueba que no tenía por ello responsabilidad.

Los norteamericanos resolvieron establecer un poder ejecutivo y confiarlo á un Presidente, y en su defecto á un Vice-Presidente. Se nombran, pues, dos personas cada una de las cuales es suplente de la otra. El Vice-Presidente en los Estados Unidos, es efectivamente un verdadero suplente. Ni forma parte del gabinete ni tiene ninguna especie de responsabilidad ni influencia en los negocios. Sabemos que de él se ha hecho el presidente del Senado y este es su único papel; pero si el Presidente muere, si por cualquier impedimento no puede desempeñar sus funciones ó llega á ser condenado por el Senado, el vice-presidente ocupa su lugar y se convierte en un presidente verdadero de los Estados Unidos, de lo que hay varios ejemplos. En 1841, el general Harrison murió al mes de ser presidente y fué reemplazado por M. Tyler. En 1850, el general Taylor murió á los diez y seis meses de presidencia y fué reemplazado por M. Villmore. El pensamiento capital de los norteamericanos al establecer la unidad del poder ejecutivo fué tener un presidente y un vice-presidente que le reemplazara en caso necesario.

Pero ¿cuál sería la duración de este poder? Hé aquí una de las más graves cuestiones. Si la duración del poder es muy corta el que se encarga de él no tiene tiempo suficiente de interesarse en los negocios públicos y deja su empleo en el momento en que empezaría á estar en estado de desempeñarle bien. Si la duración es extremadamente larga se hace difícil dejar la presidencia y no se deja de buena gana, en lo que queda amenazada la soberanía del pueblo. Preciso, pues, era hallar un medio asignando al poder ejecutivo una duración suficiente para que el presidente pudiera gobernar el país, y hacer al mismo tiempo que esta no sea tan larga

que el que la desempeñe pueda creerse su propietario. Problema es este que jamás se ha resuelto en Europa, por la sencillísima razón de que nunca se ha tocado la cuestión de presidencia sin agitaciones de partidos, sin la corrupción de los intrigantes y sin todas las otras dificultades que nos son peculiares en Europa; porque nosotros somos unos pueblos de diferente raza, de diverso origen, más celosos los unos de los otros, más ocupados en observarnos y más dispuestos á batirnos. En el Norte América, afortunadamente, no había nada de eso. Se podía decidir la cuestión sin la preocupación del extranjero y sin el temor de los partidos interiores.

Se propusieron varias cosas. Hamilton y Madison, los conservadores, que tenían menos confianza en la democracia, pidieron que el presidente fuese nombrado por todo el tiempo que se condujera bien, es decir, por toda la vida, idea aristocrática que con razón fué rechazada. Después se propuso nombrar el presidente por siete años sin que pudiese ser reelegido, condición bastante buena en nuestro concepto, porque siete años, no eran demasiado y la interdicción de ser reelegido ofrecía algunas ventajas. Sin embargo, tampoco se tomó este partido: se decidió nombrar al presidente por cuatro años y que fuese indefinidamente reelegible. Cuatro años de empleo y la posibilidad de una reelección como recompensa de la buena conducta del presidente, y al mismo tiempo la posibilidad para el pueblo de ver elegir á su primer magistrado cuando ha probado su mérito, fueron ventajas que los legisladores norteamericanos comprendieron perfectamente. Pero esta facultad de reelección indefinida inscrita en la Constitución fué modificada de hecho por el ejemplo de Washington.

Washington, desde el primer momento fué opuesto á la reelección. Le parecía que un magistrado que piensa en ser reelegido no se ocupa exclusivamente de gobernar el país sino que tiene algún interés personal, y eso es un elemento nuevo, un interés egoísta que se introduce en el gobierno. Fundado en estas razones Washington quiso retirarse á los cuatro años. La opinión de Jefferson era también esta en un principio. En los primeros momentos de la presidencia creía que cuatro años bastaban; pero en la época en que Washington debía salir del poder se comprendía por todas partes la necesidad de conservarle, hasta tal punto que el mismo Jefferson escribió al general para decirle que en interés de la libertad y de la República debía aceptar una reelección. Washington se resignó por patriotismo; pero á los ocho años no quiso de ningún

modo continuar y se retiró, dando un ejemplo á los norteamericanos que tiene para ellos algo de sagrado y que ha llegado á ser más poderoso que la misma ley. No existe en la Constitucion ninguna disposicion que impida la segunda reeleccion del presidente; pero ninguno ha osado presentarse tercera vez, porque todos han tenido la seguridad de que el pueblo norteamericano no ha olvidado el ejemplo de Washington. Esta especie de incapacidad, forma, digámoslo así, parte de la Constitucion; porque en ella como en la constitucion inglesa hay una parte que no está escrita pero que no por eso está menos bien observada.

La opinion de Jefferson, además ha hecho en los espíritus muchos progresos; se ha comprendido que el pueblo que quiera estar bien gobernado debe desear que sus magistrados ni tengan temor ni esperanza,¹ que sepan que son los jefes de la nacion, pero solamente por un tiempo determinado; es necesario que en el gobierno no se pueda introducir ningun elemento contrario á los intereses públicos. Si se deja al magistrado político el derecho de hacerse reelegir, en lugar de ser el servidor del pueblo se querrá hacer su señor; su política dejará de ser nacional y se hará personal.

En 1841, cuando el general Harrison fué nombrado Presidente de los Estados Unidos, señaló en su discurso inaugural la reelegibilidad del Presidente como uno de los vicios de la Constitucion, diciendo que en eso veia un detestable gérmen de ambiciones personales, una causa de corrupcion, una *facilidad dada al servidor para convertirse en dueño*; y añadía, que por su parte creía deber dar ejemplo y que no se presentaría. Desde entonces no ha sido reelegido ningun presidente.

En la Constitucion reformada del Sud se ha recaído en la primera idea de la Convencion decidiendo que el Presidente seria nombrado por seis años y no podria ser reelegido. En las presentes circunstancias, en el Norte podrá suceder que M. Lincoln sea reelegido en razon á hallarse en medio de una guerra civil y ser más natural conservar un gobierno cuyas condiciones se conocen que lanzarse en lo desconocido en tan críticas circunstancias. Pero la opinion de las personas sensatas en el Norte América es que se debe parar en la idea de que el Presidente no sea reelegible.²

¹ Stong, pár. 1,439, 1,469.

² La reeleccion de M. Lincoln ha tenido su razon de ser en la gravedad de las circunstancias. Se le ha reelegido para afirmar de nuevo la unidad nacional que representa desde hace cuatro años; pero es muy probable que esta reeleccion no formará precedente.

Por nuestra parte creemos que esto seria un progreso; porque, lo repetimos, es conveniente que el Presidente no tema ni espere nada. En una república siempre es prudente evitar las tentaciones y nada hay tan corruptor como el poder.

La duracion, pues, del poder fijada por la Constitucion fueron cuatro años que comienzan el 4 de Marzo de un año y terminan el 3 del mismo por la noche del cuarto año.

El 4 de Marzo es la fecha del advenimiento de Washington y esta ha sido la fecha consagrada para entrar el Presidente en el ejercicio de sus funciones.

Pero, ¿qué cualidades se necesitan reunir para ser elegible como Presidente? ¿y cómo se hace la eleccion?

Las condiciones, que son las mismas para el Presidente y Vice-Presidente, son: ser ciudadano norteamericano de nacimiento, y llevar catorce años de residencia en los Estados Unidos.

Estas condiciones se explican por sí mismas; al exigir que sea ciudadano norteamericano se ha querido que ningun extranjero pueda ser el primer magistrado de la República.

Hay, sin embargo, una excepcion temporal en la Constitucion para los que habiendo contribuido á la revolucion no eran nacidos en América, y Hamilton, por ejemplo, hubiera podido ser nombrado Presidente.

Por la frase de *ciudadano norteamericano*, no ha de entenderse que sea preciso haber nacido en el suelo norteamericano. Nosotros hemos leído en alguna parte que el general Meade no podia ser Presidente porque habia nacido en España de padre y madre norteamericanos, y esto es un error. La cuestion es pura y simplemente ser hijo de norteamericano.

Pero el extranjero que llegase á ser ciudadano y hubiera nacido en el territorio norteamericano estaria tambien en condiciones de elegibilidad.

Se necesita además tener treinta y cinco años y esta condicion de madurez no tiene nada de excesivo.

Pero, ¿por qué se exigen catorce años de residencia en los Estados Unidos? Porque no se quiere que un hombre se haya hecho extraño á su país por una larga permanencia fuera de él. Además, aquí se trata del caso en que haya estado establecido en el extranjero, no de un viaje, ni de una permanencia en el exterior por efecto de una mision diplomática. M. Buchanan fué nombrado Presidente al salir de una embajada.

Estas son las únicas condiciones que se exigen. Ni hay condiciones de religion ni de fortuna, y vemos que los últimos presidentes elegidos no han sido ricos; ni el general Pierce ni Lincoln eran hombres de gran fortuna.

¿Á quién confiar la eleccion del presidente? Hé aquí una cuestion que embarazó por mucho tiempo á las Constituyentes norteamericanas. Dar la eleccion al pueblo en masa era agitar los espíritus de una manera singular y proporcionar al país una fiebre en cada eleccion, peligro que existe siempre que el pueblo ha de reunirse para nombrar al único hombre que le representa. Este hombre que se halla el representante de la nacion se cree por sí solo tanto como las cámaras y á veces más, puesto que cada diputado ha sido nombrado por un solo distrito y él solo lo ha sido por toda la nacion. Si el pueblo, pues, se entusiasma por un hombre hay en esto un peligro para la libertad. Por otra parte, remitir la eleccion al cuerpo legislativo era debilitar el poder ejecutivo. Si se nombra por la Asamblea tiene que ser nombrado por una mayoría que puede no ser más que una minoría de la nacion, ó una bandería; se llega al terreno de las intrigas y de las coaliciones y se debilita el poder ejecutivo. Además, el poder ejecutivo no tendría fuerza y seria inferior al legislativo. Pero, ¿cómo hallar un medio entre el nombramiento del pueblo y el de las cámaras?

Se quiso hacer una eleccion de presidente en la que el pueblo tuviese parte, y en la que sin embargo no tuviese una accion muy directa, y de este modo se llegó á la eleccion de dos grados. La Constitucion decide que la eleccion de presidente se hará por electores nombrados expresamente para elegir el presidente, y que para cada Estado habrá tantos electores presidenciales como representantes y senadores en el congreso federal. En otros términos, se quiso dar á cada Estado la misma influencia en el nombramiento de presidente que tenia en todos los demás negocios generales del país. Así es que al presente serian doscientos cuarenta y un representantes y setenta senadores para treinta y cinco Estados si todos los Estados estuviesen representados en el Congreso, lo que supone trescientos once electores repartidos en todos los Estados¹, aun cuando los Estados más pequeños, como Rhode-Island y el Delaware, tienen cada uno por lo ménos tres electores presidenciales.

El pensamiento de los constituyentes era que dividiendo así la

¹ *National Almanach*, 1864, p. 71.

eleccion, cada Estado procuraria reunir las personas de confianza y decirles: «Elegid al ciudadano más capaz, y que ese hombre nos gobierne.» Así es como se nombró á Washington y á los primeros presidentes; pero no se ha continuado en tan ingénuo confianza¹. Los progresos de la democracia, que en nuestra opinion son inevitables, han conducido á los ciudadanos á decirse: «Puesto que estos electores han de nombrar el presidente, preciso es hacer de modo que nombren el hombre que nos conviene.» Aparte de estos electores el país ha comenzado á conmoverse, y en el día, cuando se trata de nombrar presidente, en todas partes hay convenciones libres que se reúnen. Se juntan de Estado en Estado y de todas partes se envían delegados á un punto central. Siempre son ciertos electores los que nombran el presidente, pero son nombrados con el encargo de votar por tal ó cual persona. Segun la intencion de los constituyentes debia haber una delegacion de confianza; los electores debian elegir con toda libertad; pero en el día, por el contrario, existe un mandato imperativo; los electores no están ya encargados de otra cosa que de votar por un candidato designado y aun puede decirse que el sistema actual vale ménos que una eleccion directa, porque en una eleccion directa se consulta al pueblo, se discute y se habla, y cuando, por el contrario, no hay eleccion directa, los partidos son los que hacen la eleccion. Se reúnen veinte personas, se declara que es el partido de este ó el otro color y con facilidad se impone á la nacion, resultando de aquí que en los Estados-Unidos el agitar el país es una especie de industria en la que se ocupan cierto número de personas, algunas de las cuales hacen un gran papel en la eleccion del presidente. Se les llama *politiqueros* y en el día hay una moneda electoral, que son las plazas con que se paga á los electores.

En cuanto al mecanismo del voto por la presidencia, este mecanismo es el siguiente: al finalizar el cuarto año, treinta y cuatro dias antes de la eleccion del presidente, el martes que sigue al primer lunes de noviembre, se convocan los electores en los Estados particulares², los que casi en todas partes son nombrados por el pueblo. Solo conocemos el Delaware y la Carolina del Sud, en donde son nombrados por el cuerpo legislativo. Estos electores votan por escrutinio separado el presidente y el vice-presidente. De esa votacion se levanta un acta y se envía al presidente del Senado, á

¹ Stovy, § 44, p. 63.

² Sheppard, § 400.

Washington, donde debe llegar antes del primer miércoles de enero. El segundo miércoles de febrero se hace el escrutinio en presencia del Senado y de los representantes, por el presidente del Senado; se cuentan los votos; si uno de los candidatos ha reunido mayoría absoluta, es proclamado presidente; y si hay suficiente número de votos para la eleccion de vice-presidente, se le proclama igualmente.

Pero ¿qué sucede cuando no hay esta mayoría absoluta? y además, ¿cómo se distinguen los votos destinados al presidente y vice-presidente?

Al hacer la Constitucion no se pensaba en distinguir el presidente del vice-presidente, ó se queria, por mejor decir, que el hombre encargado de suplir al presidente tuviese la confianza de la América. Se habia declarado que el que obtuviese más votos despues del presidente, seria nombrado vice-presidente. Pero en 1800 ocurrió que dos candidatos obtuvieron igual número de votos. Uno de ellos era Jefferson y otro el coronel Aaron Burr, el mismo que mató á Hamilton en desafio. Los partidos se agitaron, y aun cuando en nuestra opinion se hubiera querido nombrar á Burr vice-presidente, ocurrió que á las treinta y seis veces de hacer el escrutinio, un patriota se decidió é hizo nombrar á Jefferson.

Desde entonces se ha cambiado el sistema por medio de una enmienda hecha en la Constitucion en 1804, y se vota separadamente por el presidente y el vice-presidente, de donde resulta que el vice-presidente no es más que un suplente; si el presidente llega á morir, se tiene para reemplazarle un hombre del mismo color político, pero de ménos valor, inconveniente es cierto, ménos considerable que el antiguo, pero no ménos real.

Si el presidente no ha reunido mayoría absoluta, la Cámara de representantes, sola y sin el Senado es la que elige entre los tres nombres que tienen más votos. Pero para hacer esta eleccion los representantes votan por Estado y no por cabeza ó segun el número de representantes. Los treinta y un diputados de New-York no se cuentan ni votan más que el único representante del Delaware, ni tienen más que un voto. Este sistema es muy complicado, pues se necesita que los treinta y un diputados de New-York se pongan de acuerdo. El año de 1824 nos proporciona un ejemplo de esta clase de nombramiento: los señores Andrés Jackson, Juan Quincy Adams y Guillermo Crawford, no reuniendo mayoría absoluta, fueron propuestos en terna á la Cámara de Representantes que se reu-

nió y eligió, no á Jackson, que habia reunido más número de votos, sino á Juan Quincy Adams.

En el dia, con la agitacion electoral, el presidente siempre es nombrado algun tiempo antes de que se haga la eleccion. En las convenciones se arregla todo para la eleccion de presidente antes de la eleccion y casi siempre se vé en el último momento aparecer un desconocido que es aceptado por todos porque no hace sombra á nadie. Así fué como se adoptó á M. Pierce en un tercer escrutinio, y seguramente el más admirado de semejante eleccion fué el mismo nombrado.

La necesidad en que se hallan los partidos de ponerse de acuerdo, aleja tambien de la presidencia á los hombres más distinguidos. Estos siempre han herido á cierto número de personas, las que cuando ménos tienen esa virtud republicana que se llama envidia, y cuando se presenta un desconocido que no ha herido á nadie, nadie tampoco le tiene envidia. No se le conoce. Si, por ejemplo, se pronuncia el nombre de un general distinguido, de un hombre influyente, como Webster ó Clay, inmediatamente aparecen los ódios de partido y las pasiones personales. Por eso es que los hombres políticos importantes han renunciado en los Estados Unidos á llegar á la presidencia y hacen elegir en su lugar á hombres desconocidos, para ser despues sus primeros ministros. Esto es tambien un grave inconveniente.

Si el vice-presidente no ha tenido mayoría no es la Cámara de Representantes quien hace la eleccion, sino el Senado. El Senado elige entre dos nombres y cada Senador vota por su propia cuenta. No se vota por Estado como en la otra Cámara se hace para el nombramiento de presidente.¹

Pero hablemos ahora de la asignacion del presidente. Esto es tambien un asunto importante. Segun que esta asignacion sea mas ó menos considerable el presidente tiene mas ó menos autoridad, mas ó menos libertad. El que nos paga tiene siempre influencia sobre nuestras acciones. Por regla general es peligroso poner el poder ejecutivo á disposicion de otro. Por eso en las monarquías se ha establecido una lista civil considerable á fin de que el soberano no tenga nada que temer ni nada espere de nadie. En los Estados Unidos se atribuye al presidente una indemnidad fija y el goce del

¹ El papel que los representantes del Congreso, ya sean diputados ó senadores, puedan desempeñar en la eleccion de presidentes, les ha hecho declarar incapaces de ser electores presidenciales.