

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 protejernos. 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 también á esta con



alguna modificacion, en la organizacion del ejecutivo. Léjos 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 creido zanjar los inconvenientes del ejecutivo, dividiéndolo, ó bien asociándolo á un consejo, sin el cual nada pudiese hacer. La experiencia ha demostrado que tal combinacion producía forzosamente malos gobiernos. El Directorio ofrece en nuestra historia un ejemplo célebre. Ciertos autores de la Constitucion del año III eran patriotas sinceros, ilustrados, consagrados al bien público. Danton, Boissy-d' Anglas, habian pasado por el crisol revolucionario, y sentian un deseo ardiente de fundar la libertad, reunian 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, accion, 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 division y la ausencia de responsabilidad, traerán fatalmente en pos de sí impotencia, y de esta al desórden no hay sino un paso. Tenemos un ejemplo reciente de ello en el gobierno provisorio de 1848. Dificil 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 perversion de conciencia que nunca acerté á explicarme. Así, por mas respeto que me inponga 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 policia interior, respecto á que estos últimos no se mezclarían para nada en los asuntos militares, firmando siempre lo que resolviera Carnot, mientras este firmaria á su vez cuanto acordasen sus colegas. Claro es que si Carnot hubiese sido el único jefe del ejecutivo, habria leído las listas ántes de enviar al patíbulo á una porcion de gente honrada, sin saber lo que hacia, 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 ningun género, ninguna influencia en los negocios. Como sabeis, 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 duracion de la presidencia; cuestion 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 entónces 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 extranjerios, 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. Entónces 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. <sup>1</sup>

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.

<sup>1</sup> 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 dia 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. <sup>1</sup> El progreso inevitable de la democracia ha conducido á los habitantes á decir: puesto que son los electores los que van á ele-

<sup>1</sup> 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.<sup>1</sup> 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 verifica 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?

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

<sup>1</sup> 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.