

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.<sup>1</sup> 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

<sup>1</sup> 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 biénio, 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 consideración, puesto que le confiere hoy el derecho de abolir la esclavitud por doquiera avancen los ejércitos de la Unión, 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 atribución 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.<sup>1</sup> Ahora bien, ¿quién puede ligar á un país? ¿no es este también un derecho que pertenece al poder ejecutivo? Los americanos han pensado que el poder de tratar tenía un carácter complejo, y yo creo que han tenido razón. Han decidido que el presidente tendría el derecho de celebrarlos; pero que se sometería su obra á la aprobación del Senado, aprobación 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 Constitución, sin embargo, con perfecta sensatez, ha limitado el ejercicio de esa atribución 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 ratificación de las Cámaras. Es más 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 emancipación 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 ejecución de los tratados, tenía también derecho á discutir é introducir enmiendas en estos. Nadie ha si-

<sup>1</sup> Federalista, número 75. Duer, página 103.

do más inflexible que Washington en cuanto á las prerogativas que le había otorgado el pueblo. Ahora bien, desde el momento que la Constitución decidía que los tratados deberían celebrarse por el presidente solo y dos tercios del Senado, Washington declaró que el tratado se ejecutaría sin alteración; que la Cámara de representantes no tenía el menor derecho de tocarlo; que el poder legislativo nada tenía que hacer en ello, y que cuando existieran estipulaciones financieras emergentes de los tratados, todo lo que podía hacer la Cámara de representantes era votar sin discusión.<sup>1</sup> La lección era dura; verdad es que la daba Washington: su opinión prevaleció; pero no sin grandes discusiones.

La última atribución del presidente es nombrar los funcionarios en su calidad de jefe de la administración; pero en esto también la Constitución ha considerado prudente dar cierta ingerencia al Senado.

Sin aceptar completamente la separación 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 Constitución ha dispuesto que el Senado debía tener participación 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 margen á que el legislativo se mezcle en la administración, 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 razón 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 también el consentimiento del Senado? En la mente de los autores de la Constitución, era menester el consentimiento del Senado; pero muy luego surgió la cuestión de saber

<sup>1</sup> 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.»<sup>1</sup>

Todo 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 aperceben 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

<sup>1</sup> 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 den 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. <sup>1</sup> 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. <sup>2</sup>

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

<sup>1</sup> Bayard, página, 115. Sheppard, párrafo 144.

<sup>2</sup> 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 dia. 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.