

que se suscitó entre ambas Cámaras sobre si se daría á Washington el tratamiento de *Alteza ó Señoría* ó sencillamente el que se designaba en la Constitución, tanto en el Senado como la Cámara presentaron al Presidente sus contestaciones al discurso inaugural; é inútil nos parece añadir que se revelaban en aquellas la espresion del mas profundo amor, respeto y confianza, lo cual aseguraba la buena armonía para las futuras sesiones del Congreso, que á no dudarlo, activaría el desempeño de sus deberes públicos (*). El primer Presidente de los Estados Unidos reconoció que habia suficientes motivos para estar inquieto al examinar cuidadosamente la situacion de los negocios dentro y fuera del país. La agitacion
1789. producida por las discusiones respecto á la nueva Constitución no se habian apaciguado aun y en muchos puntos predominaban las animosidades políticas. Por otra parte, hallábase el Tesoro exhausto; las deudas eran muchas y reinaba el descontento entre un gran número de ciudadanos. Hé aquí lo que sobre este punto decia Juan Quincy Adams: «Solo el pueblo de once de los trece Estados primitivos habia adoptado la Constitución; en algunos de los Estados mas poderosos revelábase la mas obstinada resistencia en aceptarla y cuando se vieron vencidos los enemigos de aquella por las pequeñas mayorías de las Convenciones, lucharon con el objeto de recobrar su ascendiente eligiendo para ambas Cámaras del Congreso los miembros

(*) Al entrar Washington en el desempeño de sus funciones vió que era una imperiosa necesidad fijar el tiempo que debia destinar á recibir visitas, etc. Esto que debió parecer una cosa natural y conveniente, dió lugar á murmuraciones y á quejas por parte de algunos mezquinos políticos de aquella época. Véase lo que sobre este punto dice Marshall, vol. II, págs. 144-46, y Sparks, págs. 412-13. Véase tambien la *Vida de Jefferson* por Tucker, vol. I, pág. 312.

que se habian mostrado contrarios á que se adoptara la Constitución. Dominaba en el ánimo de los vencidos, que tomaron el nombre de partido anti-federal, un espíritu de exasperacion profunda, siendo su divisa que se establecieran los derechos, la soberanía y la independencia de cada Estado. A los que se afiliaban bajo esta bandera, uniéronse con singular afecto no pocos de los ardientes y distinguidos patriotas de la revolucion, y de este modo los que proclamaban la soberanía de los Estados, sin reconocer la autoridad de la Union, constituyeron un partido que titulándose defensor de la libertad, hacia alarde de patriotismo, buscando el favor popular en cada Estado, bajo el pretexto de que todos los que seguian aquella bandera eran exclusivamente *republicanos*. Al propio tiempo, extigmatizaban á los federalistas, y aun al mismo Washington su jefe, llamándoles monárquicos y Tories.

Por otra parte figuraba tambien un número no escaso de federalistas, cuyas esperanzas habian quedado defraudadas por el mal resultado de los artículos de la Confederacion y que desanimados por las violencias y ataques de sus enemigos, desconfiando de que el país saliese de su postracion, y acusando á sus adversarios políticos de que trataban de introducir la anarquía, con el fin de rehacer algunas fortunas arruinadas, inclinábase á creer que el único medio para salir de situacion tan angustiosa era organizar un Gobierno mas enérgico que el propuesto por las Convenciones. Habia tambien otros que se mostraban sinceros admiradores de la Constitución británica; que preferirian la fuerza de aquel Gobierno, á las verdades evidentes de la declaracion de la independencia, y entre todas estas opuestas ideas y encontradas opiniones, mezclábanse intereses y ambiciones particulares difíciles de conciliar,

como sucede y ha sucedido siempre en las cuestiones humanas (*).

Entre los miembros del primer Congreso que se mostraban opuestos á la Constitución habia algunos que pedian con instancia se formase una nueva Convencion, y aun los mas moderados, exigian enmiendas de los artículos ya ratificados. La Carolina del Norte y Rhode-Island rehusaban aun aprobar la Constitución, cosa que entorpecía la marcha de los asuntos. Por otra parte, las fuerzas militares de los Estados-Unidos no llegaban á seiscientos hombres, y esto, cuando no solo habia diferencias con Inglaterra y España sobre muchos puntos, sino tambien con los indios del Mississippi, parte de los cuales hacian la guerra á los Estados-Unidos, mientras sus compañeros los Crecks, del sudoeste, que contaban con seis mil guerreros, estaban en lucha abierta con Georgia.

Sobre el comercio del país pesaban mas restricciones que cuando aquel formaba parte del imperio británico. Habíase hecho un tratado con Marruecos, pero Argel, Túnez y Trípoli apresaron los indefensos buques de América, y destinaron á la esclavitud á cuantos prisioneros cayeron en sus manos. Careciendo de recursos, y sin fuerzas navales para imponer respeto, la situacion de nuestro comercio en el Océano era de las mas críticas; los recelos de España, de que ya hemos hablado anteriormente, y sus tentativas para imponer restricciones en la libre navegacion del Mississippi habian puesto en movimiento á todo el Oeste, y la escitacion producida por estas disensiones, así como tambien las referentes á los límites, exigian mucha táctica y prudencia por parte del Gobierno.

Con la Gran Bretaña habia diferencias

(*) *Jubileo de la Constitución*, págs. 55-57.

respecto á varios puntos: aun existian los resentimientos que dejara la guerra, y si por una parte la madre patria obraba de un modo nada conveniente para conciliarse el afecto de los Estados-Unidos, por otra nuestros compatriotas mirábanla como á su natural sino necesaria enemiga, mostrándose dispuestos á ofenderse por la menor cosa y á tomar la revancha. El Gobierno británico seguia obstinándose en negociar un tratado comercial con favorables condiciones, y oponia todas las dificultades posibles para arreglar este punto, que como puede comprenderse, era en alto grado importante para los intereses y prosperidad de todo el país. El no haberse podido celebrar tampoco un tratado con Portugal, se debió á no dudarlo á la maligna influencia de la Gran Bretaña, y aun las piraterías de los corsarios berberiscos y las sangrientas incursiones de los indios se atribuian igualmente á las maquinaciones de dicha potencia.

Con Francia, por el contrario, manteníanse las mas amistosas relaciones y habia grandes deseos de promover el comercio con aquel país, mejor que con Inglaterra. Las demás potencias de Europa en general estaban en muy buena disposicion respecto á los Estados-Unidos, mostrándose dispuestas á usufructuarse de las ventajas del comercio, sostenido por la eleccion de un nuevo y floreciente imperio en el mundo Occidental.

Hasta que se organizaron los nuevos departamentos, el presidente continuó utilizando los servicios de Juan Jay como secretario de Negocios Etranjeros, y los del general Knox como secretario de la guerra, en tanto que el Tesoro se hallaba en manos de la Junta de comisionados. Washington con esa penetracion que siempre le distinguiera, estendió cuidadosamente las diversas

y complicadas cuestiones que debía arreglar en su nueva posición; obtuvo los necesarios informes de los funcionarios que habían desempeñado diversos cargos en la Administración; estudió y condensó estos datos por sí mismo; leyó luego detenidamente la voluminosa correspondencia con el extranjero desde la celebración de la paz, y de este modo pudo fijar sus ideas tanto acerca de la política seguida como sobre todos los puntos de más interés é importancia. (*)

Establecer un sistema de impuestos convenientemente adecuado para atender á las obligaciones de la nación, era una cosa tan importante, que Madison propuso desde luego que se adoptara el mismo sistema que se trató de llevar á cabo, aunque sin éxito, en la época de la Confederación. El plan propuesto por Mr. Madison consistía en fijar ciertos derechos sobre algunos artículos, tales como los licorés espirituosos, los vinos, el té, el café, el azúcar y la pimienta, así como también sobre el tonelaje de los buques, haciéndose una rebaja en favor de aquellas naciones que habían celebrado tratados comerciales con los Estados-Unidos. Los debates que se siguieron al discutir este asunto en la Cámara fueron muy animados, y hubo diversas opiniones, sobre todo al tratar la parte de sistema que proponía rebajas á las naciones con los que los Estados-Unidos celebraron tratados. En el curso del debate se manifestaron opiniones y sentimientos, según dice Marshall, que combinándose con otras circunstancias,

(*) Marshall (vol. II, pág. 156) refiere como el ministro francés, conde de Moustier, trató de entablar una correspondencia diplomática con el mismo Presidente, en vez de seguirla según es costumbre por mediación del secretario de Estado. Es instructivo observar con qué política y firmeza estableció Washington el rango que debían ocupar los poderes ejecutivos respecto á los ministros de las demás naciones.

agitaron luego todo el continente americano.

La Cámara votó por una escasa mayoría que se hiciera la rebaja, pero el Senado rehusó aprobar la proposición relativa al tonelaje. Después de una conferencia, la Cámara no volvió á insistir más y se desestimó la propuesta. Como quiera que el Senado celebró entonces sus sesiones á puerta cerrada, no sabemos qué razones arguyeron para persistir en aquella resolución.

Para entender en los asuntos ejecutivos del país, establecieron tres departamentos, á saber: el de Negocios Extranjeros llamado desde entonces departamento de Estado; el de la Tesorería y el de la Guerra, al que se agregó todo lo relativo á los asuntos navales de los Estados-Unidos.

Al redactar los decretos para organizar dichos departamentos, provocóse un debate que causó mucha excitación, pues creíase, como se cree aun hoy, que aquella cuestión envolvía principios de los cuales estaba pendiente la estabilidad y el bienestar del Gobierno federal. La Constitución prevenía que, *por y con el consentimiento del Senado*, estaría autorizado el presidente para nombrar los empleados necesarios en los diversos departamentos citados en el artículo segundo, pero no indicaba en quién residiría el derecho de destituirlos. Parece ser, en efecto, que en la Convención federal no se había tenido presente tan importante punto.

Los miembros del Congreso comenzaron á discutir inmediatamente esta cuestión, y mientras unos opinaban, que siendo necesario el parecer y consentimiento del Senado para nombrar, debía serlo también para destituir, otros sostuvieron con la mayor energía, que como el Presidente había jurado hacer cumplir las leyes fielmente, era de ri-

gor que interviniera en la separación de tales empleados.

Igualmente se objetó, que como dicha autorización era de la prerrogativa monárquica, podría ser muy peligrosa, sobre todo en manos de un Presidente ambicioso; que reduciría á los funcionarios del poder ejecutivo á una servil dependencia, sujetándoles al capricho del jefe del Estado, y que como la Constitución no decía nada sobre este punto, era contrario á la sana política, así como inconsistente con los principios de un Gobierno libre, conferir semejante poder á un solo individuo.

Por parte de los que opinaban lo contrario, argüíase que si la autorización para separar á los empleados se repartía entre el Senado y el Presidente, dejaba de existir la responsabilidad; que la reserva y la pronta ejecución eran con frecuencia necesarias para que no se perjudicaran los intereses públicos; que la mala conducta de un funcionario cualquiera podría exigir su inmediata separación, y que era muy fácil que el retraso que se ocasionara esperando la resolución del Senado, perjudicase á los más caros intereses. Contestando á la observación de que semejante autorización en un solo individuo daría acaso lugar á graves abusos, se repuso que en todos los casos podía suceder lo mismo, pero que la manera de elegir el Presidente garantizaba que la elección recayera en una persona de reconocida rectitud y profundos conocimientos, y que por lo tanto, tan fiel guardian podía ser aquel de las libertades é intereses del país, como el Presidente y el Senado juntos. Respecto á las separaciones por un mero capricho ó por motivos injustos, hizo presente, que había suficientes medios para impedir semejante abuso de poder, y que por lo pronto, aunque un empleado digno fuera separado

para colocar á un favorito del Presidente, no podía el segundo ocupar la vacante sin previo consentimiento del Senado. Mr. Madison y otros miembros declararon que si el Presidente cometiera semejante abuso de su prerrogativa, se haría culpable del delito de traición, dando lugar á que se destituyera. Mr. Baldwin, Mr. Benson, Mr. Lawrence y otros miembros de la Cámara, opinaron como Mr. Madison, mientras que otros eminentes políticos, como Mr. Sherman y Mr. Gerry, opinaban de distinto modo. Por último, resolvióse la cuestión en la Cámara por una mayoría de doce votos, acordándose enmendar la segunda cláusula del *bill* de modo que espresase con toda claridad que la citada autorización residiría en el Presidente en calidad de privilegio constitucional (*).

Cuando en el mes de julio se presentó por primera vez en el Senado el proyecto de decreto organizando el departamento de negocios extranjeros, hallábanse ausentes algunos miembros, y como quiera que resultase empate en los votos, el Vice-presidente Juan Adams dió el suyo para la aprobación de aquel. Poco después presentóse otro *bill* y solo se aprobó por una mayoría de dos votos.

No cabe duda que la cuestión relativa á la separación de empleados por el Presidente ó el Senado, era no solo grave, sino también de difícil solución. Mucho se ha dicho sobre este asunto por hombres eminentes, de conocimientos profundos y reconocido patriotismo, y aun se discute sobre si el primer Congreso resolvió acertadamente y con rectitud en aquella cuestión tan importante.

Hamilton encabezó el número setenta y siete del *Federalista* del modo siguiente: «Se ha sostenido que una de las ventajas que se

(*) Véase el *Resumen de los debates del Congreso*, por el senador Benton, vol. I, págs. 85-90 y 102-108.

esperaban de la cooperacion del Senado en la cuestion de los nombramientos, era que contribuyese á la estabilidad de la administracion. Seria necesario el consentimiento de aquel cuerpo tanto para *separar* como para *nombrar*, pues de este modo, un cambio de Presidente no ocasionaria tanto movimiento personal en el de los empleados del Gobierno, como si residiese la autorizacion solo en aquel.

Cuando un funcionario hubiera dado pruebas de su aptitud en el destino que desempeñara, no podria separarle el Presidente para poner en su lugar á otra persona mas de su agrado, no solo por el temor de la desaprobacion del Senado, sino por no desacreditarse á sí mismo. Los que saben apreciar en lo que vale una buena administracion, no podrán menos de aplaudir una medida que relaciona la existencia oficial de los hombres públicos, con la aprobacion ó desaprobacion de un cuerpo que por su antigüedad está menos sujeto á la inconstancia que cualquiera otro miembro del Gobierno.»

Mr. Story, en su *Exámen de la Constitucion*, despues de consignar el hecho de que el primer Congreso resolvió de la manera ya dicha á pesar de lo celoso que se mostraba de su autoridad, añade: «Esta regla ha venido practicándose desde entonces, y el Presidente, por lo tanto, ejerce el derecho de separar á los funcionarios sin la intervencion del Senado, por mas que la Constitucion no prevenga nada sobre este punto. Si comparamos esta autorizacion de separar con otra que confiere por la siguiente cláusula, respecto á llenar las vacantes del Senado, las garantías que trataba de obtener la Constitucion sobre el derecho de nombrar, pudieran ser completamente negativas. Un Presidente ambicioso y de inciertos principios, separaria á todos los empleados, siempre que le pareciese conveniente, para nombrar á otros, y si el Se-

nado no aprobase la eleccion, podria volver á nombrar á las mismas personas, contrarestando así la beneficiosa intervencion de aquel en todos los casos.»

Mr. Hale (*) dice que la cuestion que entonces se discutia y se resolvió luego, era de la mayor gravedad é importancia, y despues de esponer sucintamente las opiniones de una y otra parte, añade: «nada hace que se asemeje tanto nuestro Gobierno á las monarquías de Europa, como la dudosa forma que en esta parte se da á la Constitucion.» Pitkin, que consagra una porcion de páginas á tratar este asunto, dice que es muy peligrosa la tendencia del poder ejecutivo y la influencia que puede ejercer. Sus observaciones son dignas de ser consultadas.

Al hablar el nieto de Juan Adams de esta cuestion, que segun él, es igualmente de la mayor importancia, espone que en último caso es anómalo que el Presidente pudiera ser juzgado por un cuerpo que tenga autorizacion para desestimar los nombramientos de los funcionarios que aquel elija; despues de lo cual añade: «Si se sujeta á la misma regla el derecho de separar á los empleados que no juzgue dignos de su confianza, no admite duda que andando el tiempo, podria convertirse el Gobierno en una oligarquía, en la que el Presidente podria transformarse en un mero instrumento de cualquiera fraccion que llegara á tener ascendente en el Senado. En semejantes circunstancias, veriasse en la alternativa de confederarse con dicha fraccion, poniéndose así fuera del alcance del castigo que mereciese, ó en caso de negativa, le seria de todo punto imposible defenderse.» (**) Pudiéramos citar otras autoridades

(*) *Historia de los Estados-Unidos*, vol. II, págs. 403-4.
 (**) *Vida y obras de Juan Adams*, vol. I, pág. 448. Véase tambien el *Jubileo de la Constitucion* por Juan Quincy Adams, párrafo, 78.

que tratan este asunto, pero no es necesario hacerlo aquí, ni nos permiten tampoco nuestros límites estendernos mas.

En el decreto organizando el departamento de la Tesorería, habia una cláusula por la que se disponia que el Secretario redactara y presentase proyectos para el aprovechamiento y administracion de la renta y para conservar el crédito público. Al tomarse conocimiento de ella, pidióse que se suprimiera, alegando que era una infraccion de los privilegios constitucionales de la Cámara autorizar al Secretario para esto, porque así podia darse lugar á la introduccion de prácticas monárquicas. Suficientemente

1789. debatida la cuestion, despues de haberse contestado á semejantes observaciones que aquello era llevar al último extremo la dignidad del Congreso, se desestimó al fin la enmienda.

Durante las sesiones, fijóse la atencion de la Cámara en las numerosas enmiendas á la Constitucion, entregadas por los diversos Estados á sus respectivos representantes para que las sometieran al Congreso. El número de estas enmiendas ascendia nada menos que á doscientas una, pero como muchas de ellas eran meras repeticiones mas ó menos exactas, quedaron luego reducidas á cincuenta ó sesenta, que la Cámara tomó en consideracion. Hé aquí lo que sobre este punto dice Marshall: «Combinar las diversas ideas expresadas por las Convenciones de los Estados, elegir entre la masa de modificaciones propuestas las que pudieran adoptarse sin alterar el nuevo sistema de Gobierno y condensarlas en fin para formar un conjunto aceptable por todos los Estados, era una tarea nada fácil de llevar á cabo.» Madison presentó á la Cámara las enmiendas, que se pasaron á un Comité compuesto de un miembro de cada Estado, dándole instrucciones

generales. Despues de largos debates y de hacerse varias alteraciones, obtúvose una mayoría de dos terceras partes de los miembros en favor de diez y siete de las cincuenta ó sesenta enmiendas sometidas á la Cámara; el Senado las examinó despues y redujo el número á doce, que se remitieron á las diversas legislaturas para su aprobacion. Diez de los artículos propuestos por el Congreso se ratificaron á su debido tiempo por la mayoría constitucional de los Estados; los que se referian á la Cámara de representantes y á la indemnizacion por los servicios de los miembros de la legislatura nacional, fueron desestimados.

Mientras la Cámara se ocupaba activamente en despachar sus numerosos asuntos, encargóse el Senado de organizar el departamento de Justicia. Mr. Ellsworth, que era Presidente del Comité que debia entender en esta importante cuestion, preparó el decreto estableciendo un Tribunal Supremo y otros tribunales inferiores llamados de circuito y de distrito; estos últimos se compondrían de un juez, por cada uno de los Estados, los que se dividirían en circuitos, en cada uno de los cuales, un juez del Supremo tribunal y el del distrito del Estado en que se reuniera aquel, constituirían el tribunal del circuito. El Supremo Tribunal se compondría de un magistrado superior y otros cinco jueces, debiendo celebrar dos sesiones anuales en el punto donde residiera el Gobierno; este Tribunal tenia jurisdiccion esclusiva en ciertos casos, y apelativa de los tribunales de circuito así como tambien de los de cada Estado, en casos en que se pusiera á discusion la validez de los tratados ó de las leyes de los Estados-Unidos. La organizacion del departamento de Justicia, ha continuado siendo lo mismo hasta el dia.

• Durante aquella legislatura se tomaron en