

es en América el hombre á quien los electores hacen el primer magistrado del país. La reina ó el rey está sólo á la cabeza de las partes imponentes que comprende la Constitución; el primer ministro está á la cabeza de las partes eficientes. Según el adagio bien conocido, la corona es «la fuente de los honores»; pero la tesorería es la fuente de los negocios.

Sin embargo, nuestro primer magistrado, difiere del primer magistrado americano, en cuanto no es elegido directamente por el pueblo, sino por los representantes del pueblo. Trátase de un ejemplo de doble elección. Una asamblea, elegida en principio para hacer leyes, tiene, en realidad, por función principal crear y conservar el poder ejecutivo.

Después de elegido de ese modo, el primer ministro debe elegir á su vez sus colegas, pero su elección está circunscrita en un círculo fatal. La mayoría de los miembros que componen el Parlamento tienen en la posición obstáculos que le impiden entrar en el gabinete; algunos miembros, por el contrario, son llamados por su posición á formar parte de él. Entre la lista de aquellos que debe, casi obligatoriamente, tomar como colegas suyos, y la lista de aquellos que le es imposible denegar como tal, el primer ministro no goza, en cuanto á la formación de su gabinete, de una independencia de elección demasiado grande: esta independencia se ejercita más bien en la distribución de las funciones ministeriales, que es la elección de las personas. El Parlamento y la nación designan de una manera bastante clara qué hombres deben entrar en el gabinete, pero la designación no es tan clara en lo que se refiere al puesto que cada uno de ellos debe ocupar.

Esta atribución que tiene el primer ministro, lo con-

fiere un poder más considerable, aun cuando su ejercicio esté encerrado en límites imperiosos, y aunque la esfera sea menor de lo que parece en teoría ó vista á distancia.

El gabinete, en suma, es una especie de centro de contención que el legislativo elige, entre las personas en quien tiene bastante confianza, y á quienes conoce lo suficiente para otorgarles el cargo de gobernar la nación.

En cuanto á la manera particular de elegir los ministros y á la ficción según la cual, en el sentido político, éstos son los servidores del rey, y á la regla limitativa que obliga á elegir los ministros entre los miembros del legislativo, son otros tantos detalles que en el fondo tienen poca influencia sobre la constitución del gabinete, y son independientes de su naturaleza.

El rasgo especial que lo caracteriza, es que el gabinete debe ser elegido por el legislativo de entre las personas de su agrado y que tienen su confianza. Naturalmente, la elección se inclina hacia sus propios miembros, pero no hay en esto un principio exclusivo.

Un gabinete en el cual entrasen hombres que no fueran miembros del Parlamento, podría muy bien desempeñar toda su tarea. Y de hecho, los lores que en tan amplia medida forman parte de los gabinetes modernos, son los miembros de una asamblea, que hoy está sólo en segundo término. La Cámara de los Lores ejerce sin embargo, todavía, varias funciones útiles, pero el influjo directivo y la facultad de decidir, han llegado á ser cosa de la que, según el lenguaje de los antiguos tiempos, se llama aún Cámara baja, es decir, de una asamblea, que, inferior á la primera en cuanto institución *imponente*, le es superior como institución *eficiente*. Una de las ventajas principales que posee la

Cámara de los Lores, es precisamente ser una especie de reserva para los ministerios. A menos que se lleve á modificar la composición de la Cámara de los Comunes, ó bien á aflojar las reglas que obligan á elegir los ministros entre los miembros del Parlamento, sería sin duda difícil de encontrar, á falta de lores, un número suficiente de personajes para los principales puestos del ministerio. Pero no es nuestro propósito, por el momento, trazar los detalles relativos á la composición de un gabinete, ni precisar el sistema empleado para elegirlo. Lo que por ahora nos preocupa, sobre todo, es definir el gabinete. No vamos á detenernos en los accesorios, antes de conocer, lo principal y necesario. Un gabinete es un comité combinado de tal suerte, que sería como un lazo de unión, para acercar la parte legislativa á la parte ejecutiva del gobierno. Por su origen pertenece á una, por sus funciones á la otra.

Uno de los puntos más curiosos de observación respecto del gabinete, es el de que se sepa tan poco lo que en él pasa. Sus reuniones no sólo son secretas en teoría, lo son en realidad. En el uso actual no se conserva acta oficial de ellas. Si se produjera en este respecto una nota de carácter privado, no encontraría poder ni ayuda. La Cámara de los Comunes, aun cuando desee obtener mayores noticias, y esto, en las circunstancias más agitadas, no permitiría leer una nota que se refiriese á la discusión del gabinete. Ningún ministro respetuoso, para con las cosas fundamentales de la práctica gubernamental, intentaría leer una nota semejante. El comité que reúne el poder de hacer la ley al poder encargado de ejecutarla, y que, en virtud de esta combinación, se encuentra con que es, mientras dura y se sostiene, el poder más con-

siderable del Estado, en cuanto es enteramente secreto, jamás se ha dado de sus sesiones una relación exacta y auténtica. Se dice, es verdad, que á veces esas reuniones ofrecen un tanto el aspecto de las sesiones que tienen los consejos de directores, que todos hablan y que se escucha poco; pero no se sabe nada de eso (1).

Un gabinete, aun siendo como es comité de una asamblea legislativa, se encuentra revestido de poderes que jamás, á no ser por virtud del influjo de la tradición y de los resultados felices de la experiencia, hubiera osado una asamblea delegar en un comité. Ese comité puede disolver la asamblea que lo ha nombrado; tiene un *veto* suspensivo, y, aunque nombrado por un Parlamento, puede hacer un llamamiento á otro.

Cierto es, que, teóricamente, el poder de disolver el Parlamento, es un privilegio del soberano; y aun se duda, si en todos los casos en que el gabinete pide al soberano que disuelva el Parlamento, está obligado á hacerlo. Pero aparte las circunstancias de detalle y de excepción que provocan la duda, el gabinete que ha sido elegido por una Cámara de los Comunes, puede hacer un llamamiento á la Cámara de los Comunes que la sucede. Así, pues, el comité principal de un legislativo puede disolver la parte predomi-

(1) Se decía que al final de la reunión, en la cual el gabinete resolvió imponer un derecho fijo sobre los cereales, lord Melbourne se acercó á la puerta y dijo: «Bueno, si se debe ó no rebajar el precio de los cereales, importa poco que digamos esto ó aquello, lo que importa es entendernos y terminar.» Tal es la relación más detallada que yo he oído hacer de una sesión ministerial, pero no puede garantizarse su exactitud. Lord Melbourne es un personaje á costa de quien se han inventado muchas anécdotas.

nante del mismo, y de hecho, en ocasiones críticas, el legislativo. El sistema inglés, no consiste, por tanto, en la absorción del poder legislativo por el poder ejecutivo, consiste en su fusión, ó bien el gabinete hace la ley y la ejecuta, ó bien puede disolver la Cámara. Es como una criatura que tiene el poder de aniquilar á sus creadores; es un poder ejecutivo que puede aniquilar el legislativo, á la vez que un poder ejecutivo que el legislativo ha elegido; y aunque de él provenga puede ejercer sobre él una acción destructiva.

Esta función del poder ejecutivo y del poder legislativo, puede parecer á quienes no han reflexionado lo bastante, demasiado simple y demasiado mezquina, para explicar el mecanismo latente y la eficacia secreta de la Constitución británica; pero no puede apreciarse su importancia real, sino observando algunos de sus efectos principales, y comparando ese sistema con el gran sistema rival, cuya marcha parece, si no se tiene cuidado, destinada á adelantarse á la suya en el mundo.

El sistema rival á que me refiero, es el sistema presidencial.

El rasgo característico de este sistema es el de que el presidente es elegido por el pueblo de una cierta manera, y la Cámara de Representantes de otra. La independencia mutua del poder legislativo y del ejecutivo, es la cualidad distintiva del gobierno presidencial, mientras que, por el contrario, la fusión y la combinación de sus poderes sirve de principio al gobierno de gabinete.

Ante todo comparemos esos dos gobiernos en los momentos de calma. En un período de civilización, las necesidades de la administración exigen que se hagan continuamente leyes. Uno de los objetos prin-

cipales de la legislación, es la fijación de los impuestos. Los gastos de un gobierno civilizado varían sin cesar; deben variar si el gobierno cumple con su deber. Los diversos estados ó cómputos del presupuesto inglés, presentan gran número de artículos que varían según las necesidades del momento. La instrucción, la disciplina de las prisiones, las artes, las ciencias, una porción de detalles del servicio civil, requieren más ó menos dinero cada año. Los gastos de defensa, los de la marina y del ejército, varían más aún, según que el peligro de un ataque parezca más ó menos inminente, según que los medios de evitar ese peligro resulten más ó menos costosos. Si las personas encargadas de atender á todas esas necesidades no son las que hacen las leyes, habrá antagonismos entre las unas y las otras. Los que deberán señalar el tanto de las tasas, estarán de seguro en conflicto con los que reclamaran su establecimiento. Y habrá así una parálisis en la acción del poder ejecutivo falto de las leyes necesarias, y error en la del legislativo, pero no tener responsabilidad; el ejecutivo no es ya digno de ese nombre, desde el momento en que no pueda ejecutar lo que decida; el legislativo, por su lado, resultará desmoralizado por su misma independencia, que le permite tomar ciertas decisiones, capaces de neutralizar las del poder rival.

En América se ha reconocido tan bien esta dificultad, que se ha producido un lazo de unión entre el legislativo y el poder ejecutivo. Cuando el secretario del tesoro del gobierno federal necesita un impuesto, consulta al efecto al presidente del comité financiero del Congreso. No puede acudir él mismo al Congreso y proponer el establecimiento del impuesto que le es necesario; únicamente puede dirigirse por escrito á

aquél. Pero obra de suerte que el presidente del comité financiero sea un partidario del impuesto; por medio del presidente procura que el comité lo recomiende, y por medio del comité se esfuerza por obtener que la Cámara adopte el impuesto que desea.

Semejante cadena de intermediarios está muy expuesta á soluciones de continuidad; puede ser suficiente para un impuesto aislado en circunstancias favorables; pero difícilmente resistirá en el caso de un presupuesto complicado. Sin referirnos por el momento á los tiempos de guerra ó de rebelión, ya que nos limitamos ahora á comparar el sistema de gabinete y el sistema presidencial en los momentos de calma, ¿qué ocurrirá en los momentos de crisis financieras?

Jamás dos inteligencias, aun siendo de las escogidas, se han puesto de acuerdo acerca de un presupuesto. Tenemos la prueba de esto actualmente, en la manera cómo un canciller del Echiquier indio, trata la hacienda inglesa en Calcuta, y aquella cómo un canciller del Echiquier inglés, trata de la hacienda india en Inglaterra. Jamás concuerdan sus cifras, y sus ideas son rara vez las mismas. Se ha suscitado entre ellos una controversia muy agria, que ha divertido á las gentes, y hay seguramente otras no menos interesantes, escondidas en el vasto conjunto de nuestra correspondencia anglo-india.

Relaciones de ese género tienen que existir por necesidad entre el jefe de un comité financiero y el legislativo y un ministro de Hacienda elegido por el ejecutivo (1). No pueden menos de encontrarse en conflicto, y el resultado de este conflicto no puede, en

(1) Conviene hacer notar que aun durante la corta existencia del gobierno confederado, esos inconvenientes se han revelado de una manera saliente. Uno de los últimos inciden-

verdad, aprovechar á ninguno de ellos. Por otro lado, cuando los impuestos no producen todo lo que se esperaba ¿quién será el responsable? Quizá el secretario del Tesoro no ha podido conquistar al presidente del comité por la persuasión: quizá éste no ha podido convencer al comité; acaso el comité no ha logrado persuadir á la Asamblea. ¿A quién, pues, castigar, quién responde cuando los recursos no alcanzan? Sólo puede ser censurada una Asamblea legislativa, reunión numerosa de personas diversas, que es difícil castigar y que están adornadas á su vez con el derecho de castigar.

La parte financiera de una administración no es la única que en una época civilizada necesita ser auxiliada constantemente y acompañada por una legislación para desempeñar fácilmente su tarea. Todas las partes de la administración están en el mismo caso. En Inglaterra, en un momento grave, el gabinete puede forzar la mano al legislativo, con la amenaza de dimitir ó con la disolución: pero ninguno de esos dos medios es practicable en un gobierno presidencial.

En efecto; en este sistema el legislativo no puede ser disuelto por el ejecutivo, y no tiene nada que ver con la dimisión; porque no es el encargado de encontrar un sucesor al dimisionario. Así, cuando surge una diferencia de opinión entre ellos, el poder legislativo está obligado á combatir al ejecutivo y el ejecutivo á combatir al legislativo: y la lucha debe durar, probablemente, hasta el día en que expiren sus funciones respectivas (1).

tes que se produjeron en el Congreso de Richmond fué una correspondencia financiera con Jefferson Davis.

(1) Dejo este párrafo tal como estaba antes de Mr. Lincoln, y cuando todos decían que Mr. Johnson sería muy hostil al Sur.

Sin embargo, hay una circunstancia en la cual ese cuadro, aunque bastante aproximado á la verdad, no tiene una exactitud absoluta: ocurre ella cuando no hay ningún objeto motivo de conflicto posible. Antes de la rebelión en América, gracias á la distancia que separaba á los distintos Estados, gracias también á la feliz condición económica del país, había pocos asuntos capaces de motivar conflictos importantes: pero si un gobierno de ese género hubiera tenido que pasar por las pruebas que la legislación inglesa ha sabido sufrir en los treinta últimos años, el antagonismo de los dos poderes, cuya cooperación constante es necesaria en el mejor gobierno, no hubiera dejado de producirse con mucha más fuerza.

Y no es ese el peligro peor. Los gobiernos de gabinete son educadores de los pueblos: los gobiernos presidenciales no lo son, y además, pueden corromperlos. Se ha dicho que Inglaterra había inventado la fórmula aquella de «La oposición de Su Majestad»; fué el primero de los Estados que había reconocido que el derecho de criticar la administración, es un derecho tan necesario en la organización política como la administración misma. Esta oposición que tiene el encargo de hacer la crítica, acompaña necesariamente al gobierno de gabinete. ¡Qué teatro más magnífico para los debates, qué maravillosa escuela de instrucción popular y de controversias políticas ofrece á todos una Asamblea legislativa!

Un discurso pronunciado por un hombre de Estado eminente, un movimiento de partido que produce una gran combinación política, he ahí los mejores procedimientos conocidos hasta el día para despertar, animar é instruir á un pueblo. El sistema de gabinete engendra de seguro tales debates, porque constituye

un medio para que los hombres de Estado se señalen para el porvenir, ó bien que sirva para fortificar la posición que ocupan en el gobierno. Ese sistema excita á los hombres de talento á tomar la palabra, y les proporciona ocasiones de hablar. Las peripecias que deciden de la suerte de un gabinete consisten en votaciones precedidas de hermosas discusiones. Todo lo que merece ser dicho, todo lo que se debe decir, no dejará de ser expuesto. Los hombres de convicción se creen obligados á persuadir á los otros; los egoístas gustan de presentarse de modo que se les vea: el país oye así forzosamente exponer á las dos partes, y quizás á todas las partes, de la cuestión que le interesa. Y escucha con gusto esto, deseoso de instruirse. Por su naturaleza, el hombre desdeña los argumentos largos, cuando no conducen á nada, los grandes discursos que no van seguidos de ninguna resolución, las disertaciones abstractas que no tocan en los hechos y los deja inmóviles. Pero se buscan y gustan los grandes resultados, y el cambio de una administración es seguramente un gran resultado. Ese resultado tiene una porción de ramificaciones, todo el cuerpo social está penetrado por ella, hay en el cambio materia de esperanza para los unos, de decepciones para los otros. Es uno de esos acontecimientos graves que, por su grandeza dramática, ejercen en el espíritu una impresión á veces demasiado fuerte. Ahora bien; los debates que tienen un desenlace tal ó que pueden tenerlo, ¿no es seguro que llamarán la atención pública y que penetrarán profundamente en el espíritu nacional?

Los viajeros que en América han recorrido los mismos Estados del Norte, es decir, el gran país donde obra por excelencia el gobierno presidencial, han observado que la nación no siente un gusto muy pronun-

ciado por la política, y que no hay allí una opinión pública trabajada con todo el tacto y la perfección que se advierte en Inglaterra.

Muchos escritores se han apresurado á poner ese defecto á cargo de la «raza yanqui» ó del carácter americano; pero el mismo pueblo inglés, si no tuviese un motivo serio para seguir la política, no se ocuparía en ella tanto como se ocupa. Esto es un fin práctico por lo que llama la atención actualmente, porque participa en la solución de las crisis, ya sea para retrazarlas, ya para precipitarlas. La caída ó la conservación de un gobierno se decide con los debates seguidos de una votación en el Parlamento, y la opinión de fuera, cuyas decisiones penetran allí de una manera secreta, tiene un influjo grande en la votación misma. La nación advierte qué opinión importa, y se esfuerza por juzgar sanamente; y logra su propósito, porque los debates y las discusiones la procuran los hechos y los argumentos.

Ahora bien; bajo un gobierno presidencial, un pueblo sólo tiene su parte de influencia en el momento de las elecciones; en el resto del tiempo, como no tiene el recurso de votar, no tiene fuerza alguna hasta el día en que el voto lo convierta de nuevo en dueño absoluto. Nada hay que excite á un pueblo tal á formarse una opinión ni á educarse, como ocurriría bajo un gobierno de gabinete. Sin duda un legislativo es un teatro para los debates; pero esos debates son como prólogos no seguidos de dramas; no conducen á ningún desenlace, porque no puede cambiarse la administración; no estando el poder en manos del legislativo, nadie presta atención á los debates legislativos. El ejecutivo, ese gran centro del poder y de los empleos, persiste inquebrantable. No se le puede modificar lle-

gado el caso. El modo de enseñanza que por la educación de nuestro espíritu público prepara nuestras resoluciones y aclara nuestros juicios, no existe bajo ese sistema. Un país presidencial no necesita formar á diario opiniones reflexivas, y no tiene medio de hacerlo.

Podría creerse que las discusiones de la prensa suplen los defectos de la Constitución: que, sobre todo, en un pueblo que lee, es preciso vigilar con cuidado la conducta del gobierno y formarse una opinión de sus actos tan exacta, tan justa y tan madura bajo un gobierno presidencial como bajo un gobierno de gabinete. Mas para la acción de la prensa existe una dificultad no menos insuperable que para la del legislativo; no puede hacer nada. Es imposible modificar la administración, porque habiendo sido elegido el ejecutivo por un cierto número de años, debe durar todo ese tiempo. Sorprende que en un pueblo tan ilustrado como el de América, donde hay más lectores que en cualquier otro pueblo, y donde hay tantos periódicos, la prensa periódica sea de tan mala condición. Los diarios de ese país no valen lo que los de Inglaterra, porque no tienen ocasión de ser tan buenos como estos últimos. En el momento de lo que se llama una crisis política, es decir, cuando el destino de una administración vacila, y depende de algunos votos todavía no decididos acerca de una cuestión flotante é indecisa, los artículos serios y meditados publicados en los grandes periódicos tienen una importancia considerable.

*The Times* ha hecho varios ministerios. Cuando se suceden, como á veces ha ocurrido, una larga serie de gobiernos, cada uno de los cuales no dispone de una mayoría material, y los cuales necesitan de una fuerza moral para sostenerse, el apoyo del periódico

mas influyente como órgano de la opinión de Inglaterra, no deja de ser decisivo.

Si en Washinhton un periódico hubiera podido derribar á un Mr. Lincoln, hubieran salido en los periódicos de Washington hermosos artículos y buenos argumentos. Pero la prensa de Washington no puede derribar un presidente, como *The Times* no podrá derribar el Lord corregidor durante el año de sus funciones. Nadie se preocupa con los debates del Congreso, porque no conducen á nada, y nadie lee los artículos largos, porque no tienen ningún influjo sobre los acontecimientos. Los americanos se limitan á pasar la vista por los sumarios de las noticias y á recorrer rápidamente las columnas de sus periódicos. No toman parte en la discusión: la idea de hacerlo no se les ocurre siquiera, porque sería trabajo perdido.

Después de haber dicho que la división del poder legislativo y del poder ejecutivo en los gobiernos presidenciales debilita al poder legislativo, puede parecer contradictorio afirmar que esa división debilita también al ejecutivo. Pero no hay aquí contradicción alguna.

La división indicada priva al gobierno de toda su fuerza de agregación, toda la fuerza que tiene el conjunto de la soberanía: así, pues, debilita las dos mitades. Que el ejecutivo se debilita, es cosa evidente. En Inglaterra, un gabinete sólido, obtiene el concurso del legislativo en todos los actos que tienen por objeto facilitar la acción administrativa: por decirlo así, vienen á ser como el mismo legislativo. En cambio, un presidente puede tropezar con el obstáculo del legislativo, y tropieza de un modo casi inevitable. La tendencia natural de los miembros de todo legislativo es la de imponer su personalidad. Quieren satisfacer una am-

bición laudable ó censurable, quieren favorecer las medidas que juzgan más útiles para el bien público, y sobre todo quieren dejar huella de la propia entidad en los negocios públicos. Todas esas distintas causas los comprometen en una oposición contra el ejecutivo. No son más que los instrumentos de sus ideas si les prestan ayuda, hacen triunfar sus propias opiniones si le ponen trabas; tienen el primer papel si logran vencerle, se limitan á ser sus auxiliares si le apoyan. La debilidad del ejecutivo en América era de ordinario el asunto principal de todas las críticas antes de la sublevación de los Estados confederados. El Congreso y los comités del Congreso constituían el obstáculo al ejercicio del poder ejecutivo siempre que la presión del sentimiento público no los contuviese, obligándolos al respeto.

El sistema presidencial, no sólo suscita al poder ejecutivo el antagonismo del poder legislativo y lo debilita por tanto, sino que además lo debilita disminuyendo su valor intrínseco. Un gabinete se elige por un Parlamento, y cuando este Parlamento se compone de personas capaces, ese medio de elegir el ejecutivo es el mejor de todos. Es como un ejemplo de elección de segundo grado, en las únicas condiciones en que una elección semejante es preferible á una elección directa. De ordinario, en un país electoral, quiero decir, en un país en el cual la vida política es fuerte y que sabe servirse de las instituciones populares, la elección de los candidatos encargados de elegir nuevos candidatos es una pura comedia. Tal pasa con el colegio electoral en América. Al establecerlo, se había querido dejar á los diputados de que debía componerse, el ejercicio de un poder discrecional y una verdadera independencia para elegir presidentes. Pero