

juzga á propósito efectuar modificaciones, hace que se le redacte una memoria suplementaria. Si trata de renovar los billetes del Echiquier, ó de hacer alguna operación financiera en la *City*, pide el informe oral ó escrito del funcionario más capaz y más responsable que haya en las oficinas de la deuda nacional, y lo mismo hacen en la Tesorería. Mr. Gladstone, que es seguramente el mejor canciller del Echiquier de nuestro tiempo y uno de los mejores que ha habido, ha tenido ocasión, á menudo, de expresar su gratitud por lo mucho que debía á sus hábiles consejeros. En cuanto un hombre se conoce mejor á sí mismo, y más hecho está á la práctica de los negocios, más inclinado estará á pedir y á apreciar las opiniones que emanen de personas capaces y experimentadas. Esta precaución tiene buenos resultados, bien se ve, porque sin discusión, tenemos el mejor presupuesto que se hace en el mundo. ¿Por qué las otras partes de la administración no habrían de alcanzar el mismo grado de perfección si se les aplicase el mismo método?

CAPITULO VIII

FRENOS Y CONTRAPESOS DE LA CONSTITUCIÓN INGLESA

En capítulos anteriores he consagrado un estudio á comparar una con otra la forma monárquica y la forma no monárquica del gobierno parlamentario. He demostrado que en el momento en que un ministerio se organiza, y mientras está en funciones, un monarca realmente hábil podría ser de una gran utilidad: he probado que es erróneo suponer que, en esas circunstancias, un monarca constitucional no tiene ni papel ni deberes que cumplir; pero he demostrado también que el carácter, las disposiciones y las facultades necesarias para permitir á un monarca constitucional ser útil en ese caso, son cosas muy raras, tan raras por lo menos como el genio de un monarca absoluto, y que, colocado sobre un trono constitucional, una mediana puede hacer tanto mal como bien, y quizá más mal aún que bien.

No me era posible examinar por completo la línea de conducta que un rey debe tener á la terminación de su administración. En efecto; entonces es cuando pueden ser puestas en actividad las prerrogativas otorgadas al gobierno por nuestra Constitución, es decir, el derecho de disolver la Cámara de los Comunes y el derecho de crear nuevos pares. Mientras no

se conociese la naturaleza propia de la Cámara de los Lores y la de la Cámara de los Comunes, no teníamos medio de sentar las premisas necesarias para explicar la acción del rey sobre el Parlamento. Ahora ya hemos examinado las funciones de las dos Cámaras y los efectos de un cambio ministerial sobre el sistema administrativo. Nos hallamos, pues, en situación y condiciones de discutir las funciones que desempeña un rey cuando un ministerio se retira.

Quizá se juzgue que soy un tanto meticoloso en este capítulo, pero lo soy de propósito deliberado. Me parece que esas dos prerrogativas de que el poder ejecutivo está revestido, de disolver los Comunes y de aumentar el número de los pares, constituyen dos de las partes más importantes y menos apreciadas de nuestra organización política, y que se han cometido miles de errores copiando la Constitución inglesa sin tenerlas en cuenta.

Decía Hobbes hace ya mucho tiempo, y todo el mundo lo comprende hoy, que en un Estado se necesita imprescindiblemente una autoridad suprema: es preciso que en toda cuestión haya una autoridad que tenga la última palabra.

La misma idea del gobierno es la que implica esta necesidad; se advierte así en cuanto se penetra en ella como se debe. Pero hay dos sistemas de gobierno: en el uno, la autoridad que decide en última instancia es siempre la misma; en la otra, esta autoridad varía según los casos, y pertenece ya á un miembro del cuerpo político, ya á otro.

Los americanos han creído imitar fielmente á Inglaterra estableciendo su Constitución según este último principio, dando el poder supremo ya á uno de los miembros del cuerpo, ya á otro, según las materias.

Pero la verdad es que la Constitución inglesa está fundada en el principio opuesto, y no reconoce, por tanto, más que una autoridad suprema en todas las circunstancias. Para poner con toda claridad de relieve la diferencia que existe entre los dos sistemas, veamos lo que los americanos han hecho.

Primeramente han conservado aquello de que no podían prescindir: la soberanía de los Estados particulares. Un artículo fundamental de la Constitución federal declara que los poderes no « delegados » al gobierno central se « reservan » á los Estados respectivos. Y los sucesos recientes, quizá hasta todos los males pasados, no han tenido en los Estados Unidos causa más determinante que esa. La soberanía en los principales sucesos de orden político no ha correspondido al gobierno general, sino á los gobiernos subordinados. El gobierno federal no podía tocar en la esclavitud, esta « institución doméstica » que dividió la Unión en dos partes desemejantes desde el punto de vista de la moral, de la política y de la sociedad, y que al fin ha provocado la lucha entre el Norte y el Sur. Ese hecho político determinante no se comprendía en la jurisdicción del gobierno más elevado, donde se debía esperar encontrar el más alto grado de prudencia del gobierno central, donde debe haber mayor imparcialidad, sino en la jurisdicción propia de los gobiernos locales, donde los intereses mezquinos debían, naturalmente, ser oídos, y donde las medianías intelectuales deberían tener una entrada más fácil. De ese modo, el hecho político más importante estaba reservado al juicio de autoridades secundarias.

Otro hecho, el único comparable con la esclavitud en el respecto del influjo que ha tenido en los Estados Unidos, ha debido su existencia á la autoridad de los

Estados particulares. La democracia excesiva que se señala en América, es un resultado cuya causa no se remonta á la legislación federal, sino á la legislación particular de los Estados. Según la Constitución federal, uno de los elementos principales del mecanismo político está confiado á la discreción de los gobiernos subordinados. Una de las cláusulas del pacto federal declara que para el nombramiento de los miembros que deben componer la Cámara de Representantes en el gobierno central, las cualidades requeridas á los electores serán las mismas en cada Estado que para el nombramiento de la rama más numerosa de su poder legislativo: ahora bien; como cada Estado fija por sí mismo las cualidades requeridas en los electores para el nombramiento de los miembros que componen las Cámaras de un poder legislativo, resulta que de ese modo fija también las que se exigen en los electores llamados á elegir la Cámara de Representantes federales.

Otra cláusula de la Constitución federal concede á los Estados el derecho de fijar la cualidad de los electores para la designación de presidente. Así, el elemento fundamental de un gobierno libre, es decir, el derecho de decidir en qué medida pueden los ciudadanos participar en la dirección de los negocios, depende en América, no del gobierno central, sino de ciertos cuerpos políticos locales subordinados que, á veces, como en el Sur, le pueden ser hostiles.

Verdad es que los autores de la Constitución no tenían mucho en que elegir. Los más sabios de ellos deseaban conceder al gobierno central el mayor poder posible, y dejar lo menos posible en manos de los gobiernos locales. Pero pronto se elevó una protesta para acusarles de crear una tiranía, de destruir la li-

bertad, y gracias á esta opinión, los prejuicios locales lograron fácilmente triunfar. Todo el mecanismo del gobierno federal nos procura el espectáculo de una organización política, en la cual, lo que yo he llamado «las partes imponentes» del gobierno no concuerdan por completo con las partes útiles. Los Estados particulares son la antigua patria, que atrae y conserva el afecto y la fidelidad de los ciudadanos: el gobierno federal es una cosa útil, pero nueva y sin atractivos.

Es preciso que el gobierno federal haga concesiones á los gobiernos de los Estados particulares; porque les debe su poder motor; son los gobiernos que tienen asegurada la obediencia voluntaria del pueblo. En los países en donde los gobiernos locales no han sabido conservar el afecto del pueblo, están condenados á desaparecer como han desaparecido los pequeños potentados de Italia y de Alemania. Entonces, la federación es inútil, un gobierno central extiende por todas partes su autoridad.

La división de la soberanía, según la Constitución americana, es cosa aún mucho más compleja. La parte de autoridad dejada al gobierno federal está por sí misma dividida y subdividida. Tomemos por vía de ejemplo lo más saliente de esta verdad. Si el Congreso decide de todo en materia de legislación, el presidente es dueño absoluto en materia administrativa. La Constitución no establece entre ellos más que un solo lazo para mantener la unidad de propósitos: el presidente puede oponer su veto á las leyes que no la satisfacen. Pero cuando las dos terceras partes de cada una de las Cámaras son de la misma opinión, como recientemente ha ocurrido, el Congreso se impone al presidente y se prescinde de su aprobación.

Y he ahí tres depositarios de la autoridad legisla-

tiva según los casos; primero el Congreso y el presidente cuando están de acuerdo; luego el presidente cuando su veto se respeta; y, por último, los dos tercios de cada Cámara cuando el Congreso pase por encima de la voluntad presidencial. Es cierto que el presidente no debe poner gran empeño y piensa en ejecutar una ley que no aprueba. Sin duda se le puede acusar si se hace culpable de faltas graves, pero entre una negligencia criminal y un apresuramiento lleno de celo, hay muchos grados. Mr. Johnson no cumplió las prescripciones del *bill* relativo á la oficina de los liberados con tanto ardor como comenzara á hacerlo Mr. Lincoln que aprobó esta medida. La Constitución americana tiene su sistema particular para variar la autoridad suprema en materia legislativa, según los casos, y para separar la autoridad administrativa en todos los casos.

Pero la autoridad administrativa por sí misma no es ni simple ni indivisa. Una de las partes más importantes de la administración, es la política internacional; en esta materia, la autoridad suprema pertenece no al presidente, y menos aún á la Cámara de Representantes, sino al Senado. El presidente no puede hacer tratados sino con el asentimiento de las dos tercias de los senadores presentes. En virtud de esto, resulta que la soberanía en ese respecto, es decir, en lo que concierne á las más grandes cuestiones de política internacional, está confiada á una parte del cuerpo político completamente distinto de la administración ordinaria y del poder legislativo; en suma, ocupa un lugar aparte.

El Congreso es quien declara la guerra, pero le sería muy difícil, después de las leyes hechas en estos últimos años, obligar al presidente á firmar la paz.

Sin duda entraba en los planes é intenciones de los hombres de Estado que establecieron la Constitución federal, el dar al Congreso el derecho de intervenir los actos del ejecutivo como el Parlamento lo hace entre nosotros; y con ese objeto habían concedido exclusivamente á la Cámara de Representantes la facultad de votar los subsidios. Pero no contaban con el «papel moneda», y he ahí que se ha atribuido al presidente el derecho de emitir papel moneda, sin consultar al Congreso. Durante la primera parte de la última lucha, Mr. Lincoln empleó ese medio para subvenir á los gastos de la guerra; no se servía del dinero votado por el Congreso, sino de una prerrogativa que le permitía emitir valores fiduciarios. Parecerá esto casi una broma, pero nada más cierto que ese hecho; se decidió que el presidente podía emitir «Greenbachs» en su calidad de comandante en jefe, y en virtud de lo que se llama la necesidad militar.

Durante la última guerra se necesitaba dinero y la administración lo obtuvo por el medio más sencillo; y la nación, contenta porque evitaba los impuestos, aprobó por entero el sistema. Pero quedó en pie que el presidente tiene ahora, gracias á ese precedente y á esa decisión, un poderoso medio de continuar la guerra sin el asentimiento del Congreso y quizá contra su voluntad. Seguramente, si la desaprobación del pueblo se hiciera oír de una manera enérgica, su presidente se vería reducido á la impotencia, no se atrevería á resistir, el espíritu del país y de la nación no le permitirían hacerlo. Pero si, como se ha visto recientemente, la nación estuviese dividida en dos partes, la una favorable al presidente, y la otra favorable al Congreso, el derecho indiscutible que hoy el presidente tiene de emitir papel moneda, le aseguraría los me-

dios de continuar la guerra, aunque el Parlamento, como aquí diríamos, le ordenase terminarla.

Por último, la esfera que comprende las más grandes cuestiones del orden político esta colocado en los Estados Unidos fuera de la órbita gubernamental, depende de autoridades especiales. Cuando se trata de modificar la Constitución, las autoridades constitucionales no tienen ningún derecho á hacerlo, son autoridades extraconstitucionales las únicas que tienen ese derecho. Toda modificación al pacto federal, ya sea urgente ya insignificante, debe ser sancionada por medio de un mecanismo complicado en el cual entran los Estados y sus poderes legislativos. Resultando así que no hay remedio rápido, ni aun para los defectos más peligrosos de la Constitución, que es preciso recurrir á las ficciones más absurdas para neutralizar el efecto de las clausulas malas, que la lentitud en los movimientos y la sutileza de las discusiones detienen la vida política del pueblo más franco y más activo que hay sobre la tierra. Los argumentos que se presentan en la práctica legal en América recuerdan al espíritu la imagen de los ejecutores testamentarios que se esfuerzan por interpretar un testamento mal hecho; sus intenciones son excelentes, pero no pueden concordar perfectamente, ni expresarse sencillamente, tantos obstáculos se encuentran en los términos anticuados del extraño tentamento.

Esos ejemplos y otros que podrían añadirse, muestran, como la historia lo hace también, cuál era el verdadero pensamiento de aquellos que hicieron la Constitución americana. Vacilaban en colocar la soberanía en una mano cualquiera que ella fuese, temían engendrar la tiranía. Jorge III había sido para ellos un tirano, y, en todo caso, no querían dar á su

pais un Jorge III. La teoría reinante, les decía que la Constitución inglesa dividió la autoridad soberana, y para imitar á Inglaterra fraccionaron la autoridad soberana en su Constitución.

Y ya se ve cuáles han sido los resultados: en un momento critico, tal como aquel en que se encuentran, no hay, en los Estados Unidos, ningún poder pronto á marchar hacia adelante y á resolver pronto las cuestiones. El Sur, después de una gran insurrección, se encuentra á los pies de sus vencedores; sus vencedores tienen que decidir de su suerte; tienen que determinar las condiciones mediante las cuales podrán volver á ser ciudadanos libres de la Unión, votar, tener representantes, y gobernar quizá como antes. ¡Difícil problema este de convertir los enemigos vencidos en hombres libres! Si los Estados del Norte quieren asegurar el pago de su gran deuda pública y asegurar así en el porvenir su crédito y su poder de hacer la guerra, quizá sea cosa para ellos imprescindible no confiar una parte de autoridad demasiado grande á gentes que no vean en esa deuda más que el precio de su derrota, y que deben tener una tendencia natural á rechazarla ahora que su propia deuda, es decir, el precio de su defensa, ha sido abolida por los Estados del Norte. Hay, además, una población sometida en otros tiempos, que hoy está á merced de personas llenas de odio y de desdén hacia ella: los que la han liberado están obligados á abrirles y facilitarles las vías en su nueva marcha.

En otros tiempos, el esclavo protegido por sus tierras, tenía un valor económico; hoy que se pertenece, nadie tiene interés en su vida, está á merced de los «blancos», á quienes hace competencia por medio de su trabajo, y que le miran con un desprecio mezclado

de disgusto. Es, en verdad, el más grande problema moral y el problema político más terrible que la historia menciona, éste que los americanos se han planteado. Y sin embargo, no se ve, por su parte, ni decisión, ni siquiera posibilidad de acción. El presidente quiere seguir una línea de conducta y puede impedir que se siga cualquier otra; por su lado, el Congreso tiene la suya con el mismo poder. El fraccionamiento de la soberanía equivale á la ausencia total de la autoridad soberana.

Los americanos de 1787 creían copiar la Constitución inglesa, y, en rigor, hacían lo contrario. El gobierno americano es el tipo de los gobiernos compuestos, en los cuales la autoridad suprema está dividida entre varios cuerpos políticos y varios funcionarios; el gobierno inglés es, por el contrario, el tipo de los gobiernos simples, en los cuales la autoridad soberana sobre todas las cuestiones, está confiada á las manos de las mismas personas.

Según la Constitución inglesa, la autoridad suprema pertenece á una Cámara de los Comunes, que se renueva por elección. Que la cuestión que es preciso decidir sea del orden administrativo ó legislativo, poco importa; poco importa, además, que se trate de materias que afecten á la esencia de la Constitución ó de detalles relativos á la vida ordinaria; que sea preciso resolverse á declarar la guerra ó continuarla, á imponer una contribución ó á emitir papel moneda; que se trate de una cuestión relativa á las Indias, á Irlanda ó á Londres, á una nueva Cámara de los Comunes es á quien pertenece, de una manera absoluta, el derecho de decidir en última instancia.

La Cámara de los Comunes, según lo hemos explicado, puede otorgar á la Cámara de los Lores un po-

der de revisión, y someterse, en los asuntos en que no ponen gran empeño, al veto suspensivo de esta Cámara; pero cuando se estime apoyada fuertemente por el sentimiento popular, cuando acaba de ser elegida, tiene una autoridad absoluta; tiene el derecho de gobernar según le parece, de tomar las decisiones que estime conveniente tomar, y tiene, además, las mejores garantías de que esas decisiones no varían; puede asegurar la ejecución de sus decretos, porque nombra el ejecutivo; puede castigar de la manera más severa toda negligencia, derribando el ejecutivo. Para que se cumpla su voluntad, le basta elegir ministros que tengan la misma voluntad que ella, y de ese modo puede tener la seguridad de que su voluntad será cumplida. Una mayoría determinada por la Constitución puede, poniéndose de acuerdo en las dos Cámaras del Congreso, reducir á la nada la opinión del Presidente; en cambio, la de la Cámara que en nuestro Parlamento representa el elemento popular, puede dar á un ministro el poder ejecutivo y quitárselo.

En una palabra: la Constitución tiene por objeto confiar la autoridad soberana en un solo poder que se elige y de modo que sea de buena calidad; la Constitución americana, por el contrario, distribuye la soberanía entre varios poderes, con la esperanza de que el número neutralizará la superioridad particular de cada una de ellas. Los americanos preconizan mucho sus instituciones; y por tal modo se privan de elogios que ellos merecen realmente. Pues bien; puede, en verdad, decirse que si no tuviesen un verdadero espíritu político, una gran moderación en los actos, que es muy singular en un país donde, á no considerar más que la forma, la palabra alcanza tanta violencia; si no tuvieran por la ley un respeto tal