

CAPÍTULO II

LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

Nunca se expresó una verdad más esencial que ésta: la libertad y las instituciones libres no pueden ser mantenidas largo tiempo por un pueblo que no comprenda la naturaleza de su gobierno.

Como en un vasto cuadro repleto de personajes de igual importancia y completamente lleno de detalles muy acabados e importunos, así es difícil, de una sola ojeada y desde un solo punto, ver el Congreso de modo satisfactorio y apreciarlo. Sus formas complicadas y su compleja estructura hacen su visión confusa; disimulan el sistema que se esconde bajo su composición. Este es demasiado complejo para que se le pueda comprender sin esfuerzo, sin un método atento y sistemático de análisis. En consecuencia, muy pocas gentes lo comprenden y sus puertas están cerradas, en la práctica, a la inteligencia del público.

Si el Congreso tuviera algunos *leaders* de autoridad, cuya imagen fuese bien clara y muy célebre a los ojos del mundo, que pudieran representar a la legislatura y figurar por ella en el pensamiento de esa clase numerosísima —y por otra parte muy respetable— de gentes que no pueden pensar más que bajo una forma específica y concreta cuando piensan, de esas gentes que pueden comprender algo de los hombres, pero nada o casi nada de las generalizaciones abstractas, entonces sería posible, para la mayoría de la nación, seguir la marcha de la legislación sin fatigarse demasiado la mente. Casi todos aquellos, supongo yo, que, hoy mismo (1884) presten alguna atención a la política de la Gran Bretaña, en lo que concierne a la reforma de la franquicia y otras cuestiones estrictamente legislativas, piensan en Mr. Gladstone y en sus colegas más que en la Cámara de los Comunes, de que éstos son servidores. La cuestión no es: ¿qué hará el Parlamento?, sino, ¿qué hará Mr. Gladstone? Sin duda alguna también, es más fácil y más natural considerar los proyectos legislativos de Alemania como encerrados tras las espesas cejas de Bismarck, que

figurárselos dependiendo de las decisiones del Reichstag; y sin embargo, en realidad, el consentimiento de éste es indispensable, aun para los planes del canciller imperioso y dominante.

Por el contrario, no hay ministro ni ministerio ilustre para representar en el pensamiento popular la voluntad y la existencia del Congreso. El *speaker* de la Cámara de Representantes se acerca mucho a la cualidad de *leader*; pero su voluntad, como poder imperativo y creador en legislación, no va mucho más allá del nombramiento de los comités que deben dirigir a la cámara y hacer su trabajo; no es, por consiguiente, una satisfacción completa para el espíritu público hacer remontar a él toda la legislación. Puede tener en la proposición de esta última un poder de inspección, pero se mantiene demasiado tranquilo en su asiento; y es harto evidente que no está en el mismo piso que el cuerpo que preside, para que parezca probable al juicio popular que él tome una parte muy inmediata en la legislación, una vez puesta en marcha. Todos saben que él es, franca y redondamente, un hombre de partido, y que le gusta allanar, cuando puede, los senderos legislativos de su partido; más no parece probable que todas las medidas importantes emanen de él o que sea el autor de toda política determinada. Y, en realidad, no lo es. Es un gran jefe de partido; pero, como una barrera que lo rodea, su situación oficial de funcionario presidente le impide llenar el papel de *leader* activo. Nombra a los *leaders* de la cámara; no es él mismo su *leader*.

Los *leaders* de la cámara son los presidentes *chairmen* de los principales comités permanentes. En verdad, para ser absolutamente exactos, la cámara tiene tantos *leaders* como asuntos hay de legislación, porque hay tantos comités permanentes como clases principales de legislación; en el examen de cada materia, la cámara es guiada por un *leader* especial en la persona del presidente del comité permanente encargado de dirigir las medidas de la clase particular a que esa materia pertenece. Y esa multiplicidad de *leaders*, esa dirección de varias cabezas, es la que hace la organización de la cámara harto compleja para ofrecer a las gentes sin instrucción y a los observadores inhábiles una clave fácil de sus métodos de dominación. Porque los presidentes de los comités permanentes no constituyen un cuerpo cooperativo como un ministerio. Ellos no se consultan; no concurren a la adopción de medidas homogéneas destinadas a ayudarse mutuamente; no hay idea alguna de una acción concertada. Cada comité sigue su propio camino, a su propio andar. Es imposible descubrir ninguna unidad ni ningún método en la acción desunida, y por consecuencia,

no sistemática, confusa y deshilvanada de la cámara, ni objeto alguno común en las medidas que sus comités preconizan de tiempo en tiempo.

Y no es tan sólo al espíritu incapaz de análisis, al observador vulgar que considera a la cámara desde el exterior, al que sus actos parecen marchar a la desbandada y sin regla comprensible; no es fácil comprenderlos a primera vista, cuando uno se limita a examinarlos en su progreso diario en el curso de las sesiones, desde el interior de la cámara. El miembro nuevamente elegido que penetra en ella por primera vez y sin conocer más sus reglas y sus usos que los más inteligentes de sus electores, experimenta siempre una gran dificultad para poner sus ideas preconcebidas de la vida congressional de acuerdo con las condiciones extrañas e imprevistas de que se encuentra rodeado, después que ha prestado juramento y ha venido a ser una rueda de la gran máquina administrativa. En verdad, hay muchas cosas que se refieren a su nueva carrera en Washington para disgustar y desalentar, si no afligir, al nuevo miembro. En primer término, su reputación local no lo sigue a la capital federal. Tal vez los miembros de su estado lo conocen y lo reciben con completo compañerismo; pero nadie más lo conoce, a no ser como un adherido a tal o cual partido, o como un recién llegado de tal o cual estado. Encuentra su posición insignificante y su personalidad borrada. Pero esta humillación social que experimenta en los círculos, en que el hecho de ser miembro del Congreso no confiere por sí mismo distinción, porque sólo es ser uno entre muchos, no puede indudablemente compararse con la pena y el desencanto que acompañan al descubrimiento inevitable que hace de que está igualmente sin autoridad y sin influencia en la misma cámara. A ningún hombre, cuando ha sido elegido como miembro de un cuerpo dotado de amplios poderes y de prerrogativas elevadas, le gusta ver su actividad reprimida, sentirse él mismo suprimido por reglas imperativas y precedentes que parecen haber sido imaginados con el deliberado objeto de impedir a los miembros individuales llegar a hacerse útiles. Y sin embargo, tales son los reglamentos y los precedentes de la cámara para el nuevo miembro. Él no repara, porque no está patente en la superficie de las cosas, si esos reglamentos y esos precedentes son el producto, no de un designio premeditado de restringir los privilegios de los nuevos miembros como tales, sino simples necesidades del trabajo; no ve más que un hecho; y es que sufre con su freno; sólo cuando “la costumbre ha creado en él una cualidad de flexibilidad”, se somete a ellos con algo que se asemeja a buena voluntad.

Naturalmente, los nuevos miembros no sufren todos del mismo modo con esa disciplina penosa; no son, en efecto, todos los nuevos miembros los que ganan su sillón con el proyecto bien decidido de trabajar honradamente de una manera aplicada y desinteresada. Hay numerosas mañas y subterfugios, pronto aprendidos y fácilmente empleados, gracias a los cuales los miembros más perezosos y más indulgentes para sí mismos pueden inmediatamente hacer tal ostentación de diligencia ejemplar, que los electores de Buncombe quedarán plenamente satisfechos, si no quedan positivamente encantados. Pero el número de los miembros, que procuran no hacer nada y fingen, de propósito deliberado, cumplir sus deberes, es probablemente pequeño. La gran mayoría, sin duda, tiene un sentimiento bastante vivo de su deber y un deseo suficientemente firme de cumplirlo; se puede admitir sin temor que el celo de los nuevos miembros está, por lo general, lleno de calor y de insistencia. Si ese calor les falta al principio, lo adquirirán rozándose con los reglamentos, porque tales hombres deben, inevitablemente, irritarse con las trabas con que los aprisionan las inexorables prácticas de la cámara.

Con frecuencia, el nuevo miembro va a Washington como representante de una línea particular de política, elegido, por ejemplo, como abogado del librecambio o como campeón del proteccionismo; y es, naturalmente, su primer cuidado, al entrar en funciones, buscar una ocasión inmediata de expresar sus miras, y el medio inmediato también de darlas una forma precisa y de imponerlas a la atención del Congreso. Su desencanto es, por consecuencia, muy vivo cuando descubre que, a la vez, le faltan la ocasión y el medio. Puede presentar su *bill*; pero eso es todo lo que puede hacer y debe hacerlo en un momento especial y de una manera especial; eso es probable que una dura experiencia se lo enseñe, si no tiene la prudencia de informarse de antemano de los detalles de la práctica. Es probable que haga un debut temerario, en la suposición de que el Congreso observa las reglas ordinarias de la práctica parlamentaria a que se ha acostumbrado en las discusiones familiares en su adolescencia, y en las reuniones públicas que su experiencia más reciente le ha hecho conocer. Su *bill* está dispuesto, sin duda, para ser presentado muy al comienzo de la legislatura; así algún día, aprovechándose de una parada en los trabajos de la Asamblea, cuando parece que no hay ningún asunto ante la cámara, se levanta para leerlo y proponer su adopción. Pero descubre que obtener la palabra es una empresa difícil y precaria. Es cierto que hay otros que lo desean tanto como él; y su indignación se halla excitada por

el hecho de que el *speaker* no se digna siquiera volverse hacia él, aunque debe haber oído su petición; es a algún otro al que designa sin vacilación y como una cosa muy natural. Si es estrepitoso y se obstina en sus gritos de “señor *speaker*”, puede ser que obtenga por un instante la atención de este alto funcionario, pero únicamente para oírse decir que se sale de las reglas y que *bill* no puede ser presentado en aquel periodo más que con el consentimiento unánime de la Asamblea; inmediatamente se elevan, articuladas mecánicamente, pero enérgicamente, exclamaciones de protesta, y se ve forzado a sentarse, confuso y desconcertado. Se ha atravesado, sin saberlo, en el camino “del orden regular de las ocupaciones”; en consecuencia, ha sido atropellado, sin darse cuenta bien exactamente del modo como le ha ocurrido el accidente. Obligado por la amargura y la decepción de esa primera experiencia a respetar, si no a temer, los reglamentos, el nuevo miembro se dedica, estudiando o informándose, a descubrir, si es posible, la naturaleza de sus privilegios y las ocasiones que tiene de ejercerlos. Llega a saber que el único día que para él no es peligroso es el lunes. Ese día se llama por lista de estados, y los miembros pueden presentar *bills* a medida que son nombrados los estados. El lunes, pues, se mide de nuevo con los reglamentos, seguro de no tener esta vez nada que temer; pero es tal vez, por su parte, una imprudencia, y por desgracia una presunción. Porque si imagina, como es su deseo natural, que después que haya enviado su *bill* para ser leído por el *clerk* podrá decir algunas palabras en su favor, y con tal esperanza entra en los comentarios que largamente ha madurado, será aplastado por los reglamentos, tan seguramente como lo fue la primera vez, cuando obtuvo por un instante la palabra. El golpe seco de la varita del señor *speaker* es decisivo, inmediato y perentorio. Lacómicamente se le informa de que los reglamentos no autorizan ningún debate; el *bill* sólo puede ser enviado al comité competente.

En verdad, eso es para desalentar; es su primera lección sobre el gobierno por los comités, y la varita del maestro causa un dolor acerbo; pero cuanto antes aprenda las prerrogativas y las facultades de los comités permanentes, antes penetrará en los misterios de los reglamentos y evitará el dolor de punzarse de nuevo con sus espinas. Los privilegios de los comités permanentes son el comienzo y el fin de los reglamentos. La Cámara de Representantes y el Senado dirigen una y otro sus asuntos, por lo que podría llamarse de modo figurado, pero no sin exactitud, un medio raro de disgregación. La cámara virtualmente delibera y legisla por pequeñas secciones. Le faltaría tiempo para discutir todos los *bills* que le son lleva-

dos, porque éstos en cada legislatura se cuentan por millares; y es dudoso que, aun cuando el tiempo lo permitiera, el procedimiento ordinario de debates y de enmiendas pudiera bastar para separar la paja del grano en los montones de *bills* apilados cada semana sobre la mesa del *clerk*. Así, no se ha hecho ninguna vana tentativa para efectuar algo de ese género.

El trabajo es distribuido, en su mayor parte, a los cuarenta y siete comités permanentes que constituyen la organización regular de la cámara; en parte, también a comités elegidos, nombrados para un objeto especial y temporal. Cada uno de los *bills* casi innumerables que llegan a montones los lunes, es “leído por primera y segunda vez” —leído simplemente por forma, es decir, por su título, por el *clerk*, y admitido en sus primeras disposiciones por asentimiento tácito, con el fin de llevarlo a la fase oportuna para su envío al comité;— luego enviado sin debate al comité permanente a que compete. En la práctica, ningún *bill* se escapa al envío —no hay excepción, naturalmente, más que para los *bills* presentados por los comités, y también para un pequeño número que pueden ser puestos a examen, gracias a una suspensión de los reglamentos acordada por el voto de las dos terceras partes de los miembros—; por otra parte, el carácter exacto de un *bill* no es siempre fácil de definir, no es una cosa completamente natural. Además del gran Comité de Vías y Medios del Comité no menos importante de Apropriaciones, hay comités permanentes para los negocios de banca y circulación monetaria, para las reclamaciones, para el comercio, para el dominio público, para los correos y las vías postales, para la justicia, para los gastos públicos, para las manufacturas, para la agricultura, para los asuntos militares, para los asuntos navales, para las minas y su explotación, para la educación y el trabajo, para las patentes y para una multitud de otros ramos de la legislación. Por más cuidadosa y precisa que sea la división de las materias legislativas, representada por los títulos de esos comités, no se ve siempre con evidencia a que comité debe ir cada *bill*. Muchos *bills* conciernen a asuntos que se pueden considerar lo mismo de la jurisdicción de uno de los comités que de otro; en efecto, ningún límite bien marcado y firme separa las diferentes clases de asuntos que los comités tienen la misión de estudiar. Sus jurisdicciones se superponen en muchos puntos, y debe ocurrir frecuentemente que se lean *bills* que pertenecen justamente a ese terreno común. En el momento del envío de esos *bills*, se producen vivas e interesantes escaramuzas. Hay una rivalidad activa con tal motivo; la rutina ordinaria, tranquila, que preside al envío cuando éste se impone, es interrumpida

por mociones rivales que tratan de dar soluciones muy diferentes respecto a lo que se hará de esos *bills*.

¿A qué comité debe enviarse un *bill* para fijar y establecer el *máximo* de las tarifas de los Ferrocarriles Unión-Pacífico y Central Pacífico? ¿Será al Comité del Comercio o al Comité de los ferrocarriles del Pacífico? Un *bill* que prohíbe el despacho por el correo de ciertas categorías de cartas o de circulares, ¿debe ir al Comité de Correos y Vías Postales porque se refiere al transporte de cartas, o al comité de lo judicial porque propone crear un delito con toda transgresión de esta prohibición? ¿Cuál es el destino que debe darse a un *bill* que parece hallarse así en la jurisdicción de dos comités distintos?

El destino de los *bills* enviados al comité no es, por lo general, incierto. Por regla general, un *bill* enviado es un *bill* condenado. Cuando va del pupitre del *clerk* a la sala del comité, pasa un puente de los suspiros parlamentarios y cae en las sombrías prisiones del olvido, de las que nunca volverá. La causa y la época de su muerte son desconocidas, pero sus amigos no lo volverán a ver. Naturalmente, ninguno de los comités permanentes tiene el privilegio de tomar por su cuenta los plenos poderes de la cámara que representa, y desechar de modo formal y decisivo el *bill* que le es enviado; su desaprobación, si lo desaprueba, debe ser objeto de un dictamen a la cámara, bajo la forma de recomendación “de que no se apruebe” el *bill*. Pero es fácil, y, por consiguiente, es lo que se hace por lo común, dejar transcurrir la legislatura sin dar dictamen en absoluto sobre los *bills* que se juzgan criticables o sin importancia, y sustituir a los dictámenes que de ellos se hubieran dado algunos *bills* de la elucubración misma del comité; de suerte que millares de *bills* expiran al expirar cada Congreso; no han sido desechados, sino simplemente olvidados. No se ha tenido tiempo de dar dictamen sobre ellos.

Dicho se está, naturalmente, que el efecto práctico de esta organización de los comités de la cámara es transferir a cada uno de los comités permanentes la entera dirección de la legislación sobre las materias que por su naturaleza están sometidas a su examen. En esas materias, la iniciativa le pertenece, y toda la acción legislativa, en lo que les concierne, está bajo su dirección. Él da a las determinaciones de la cámara, dirección y forma. En un punto, sin embargo, su iniciativa es limitada. Un comité permanente no puede dar dictamen sobre un *bill* cuyo asunto no ha sido sometido a su examen por la cámara “en virtud de los reglamentos o de

otro modo”; no puede ofrecer espontáneamente su opinión sobre cuestiones acerca de las cuales no se ha pedido esa opinión.

Pero esa no es una limitación seria, ni siquiera eficaz, a sus funciones de inspiración y de dirección; es una cosa muy sencilla, en efecto, obtener que se le someta una cuestión que desee presentar a la atención de la cámara. Su presidente, o uno de sus miembros directores, elabora un *bill* englobando el punto sobre que el comité desea inspirar la legislación; lo presenta, a calidad de miembro privado, el lunes, cuando el llamamiento de los estados; lo hace enviar a su comité y le procura así la ocasión de dar el dictamen deseado.

Por esa autoridad imperiosa de los comités permanentes es el miembro nuevo detenido y contrariado, cada vez que procura tomar una parte activa en los trabajos de la cámara. Hacia cualquier lado que se vuelva, encuentra en su camino algún privilegio de los comités. Los reglamentos se han establecido de tal suerte, que colocan todos los asuntos bajo su acción; y uno de los descubrimientos que el nuevo miembro está seguro de obtener, después de muchas experiencias dolorosas y muchas aventuras calmantes, cuando la primera legislatura toca a su fin, es que, bajo su autoridad, la libertad de los debates no existe, y que su discurso, largo tiempo retardado, no verá la luz. En efecto, una legislatura del Congreso, aun larga, es demasiado corta para que se puedan examinar completamente todos los dictámenes de los cuarenta y siete comités; el debate acerca de ellos debe ser estrictamente reprimido, y aun excluido totalmente, si se quiere que una parte considerable del indispensable trabajo quede acabada antes de la suspensión de sesiones. Hay asuntos a que la cámara debe dar siempre una pronta atención; por eso los dictámenes de los Comités de Imprenta y de Elecciones están siempre a la orden del día; hay cuestiones para las que habrá siempre que probar un examen cuidadoso; por eso el Comité de Vías y Medios y el Comité de Apropiaciones están investidos de privilegios extraordinarios; las leyes de Hacienda serán objeto de dictamen y se examinarán generalmente en todo tiempo. Pero esos cuatro comités son los únicos que gozan de un favor especial. Los demás deben tomar su turno en el orden establecido, en el cual son llamados por el *speaker*, contentándose con las migajas de tiempo que caen de las mesas de los cuatro comités privilegiados.

El senador Hoar, de Massachusetts, cuya larga experiencia del Congreso da a sus palabras una gran autoridad, calcula que, “suponiendo que las dos legislaturas que forman la vida de la cámara duren diez meses”, la

mayor parte de los comités no tienen a su disposición, durante cada Congreso, más que dos horas cada cual para “dar su dictamen, para discutir y decidir todos los asuntos de legislación general confiados a sus cuidados”. Porque, naturalmente, se derrocha mucho tiempo. Ningún Congreso se pone inmediatamente al trabajo desde su primera reunión. Tiene que elegir su mesa, y después de su elección es preciso que transcurra algún tiempo antes de que su organización sea completada finalmente por el nombramiento de los comités. Queda en suspenso también por las vacaciones, y generalmente se evita largas sesiones. Aparte de eso, muchas cosas vienen a interrumpir el llamamiento de los comités, a que están subordinados la mayor parte de los asuntos. Ese llamamiento no puede hacerse más que durante las horas de la mañana, las que siguen inmediatamente a la lectura del “diario” —los martes, miércoles y jueves—; aun entonces puede ser aplazado, porque la tarea interrumpida de la víspera tiene derecho, ante todo, a la atención de la cámara. El llamamiento no puede hacerse los lunes, porque la mañana del lunes está invariablemente consagrada al llamamiento de los estados para la presentación de *bills* y resoluciones; ni los viernes, porque el viernes es el día de los *bills* privados, y es absorbido siempre por el Comité de Reclamaciones o por otros autores de *bills* que se cuentan en la “lista privada” *private calendar*. El sábado rara vez tiene la cámara sesión.

Se hacen imprimir los dictámenes que se dan durante esas escasas horas de la mañana, para ser examinados por su turno, y los *bills* presentados por los comités quedan en la lista conveniente para ser puestos a la orden del día en la época debida. Cuando, por la mañana, ha transcurrido una hora, la cámara se apresura a ocuparse en los asuntos que están sobre la mesa del *speaker*.

Esos son algunos de los puntos más claros de los reglamentos. Los hay que están llenos de complejidad y confusión para el profano, y la confusión en la práctica es mayor todavía que en los reglamentos. El orden regular de los asuntos es interrumpido constantemente, en efecto, por la admisión de resoluciones presentadas “por consentimiento unánime” y de *bills*, que se dejan penetrar a favor de una “suspensión de los reglamentos”. Sin embargo, es evidente que hay un principio que domina a todas las fases del procedimiento, y que no es desconocido ni derogado nunca: el principio de que los comités gobiernan sin obstáculo y sin traba. Y ese es un principio de una potencia creadora considerable. Es la sustancia de toda la legislación. En primer lugar, el despacho rápido de los

asuntos, bajo la dirección de los comités, determina el carácter y la importancia de la discusión a que la legislación se somete. La cámara tiene conciencia de que el tiempo apremia. Sabe que, por prisa que se dé, apenas podrá llevar a su término la octava parte de los asuntos admitidos para la legislatura, y que detenerse en un largo debate es dejar acumularse los atrasados. Aparte de eso, la mayor parte de los miembros tienen individualmente la preocupación de apresurar la acción sobre todos los asuntos pendientes, porque cada uno de los miembros de la cámara es miembro también de uno o de varios de los comités permanentes; está, pues, deseoso, como es natural, de que los *bills* preparados por sus comités, y en los que está necesariamente interesado, en particular, con motivo de la atención especial que se ha visto obligado a darles, obtengan ser escuchados y votados lo antes posible.

Debe, en consecuencia, ocurrir invariablemente que el comité que tiene la palabra en un momento dado, es el comité cuyas proposiciones desea examinar la mayoría de la cámara, tan sumariamente como las circunstancias lo permitan, a fin de que aquellos de los otros cuarenta y dos comités no privilegiados a que pertenece la mayoría, puedan obtener una ocasión más pronta y mayor de ser oídos. Un comité informante, además, tiene, por lo general, tanto placer en ser apremiado, como la mayoría en apremiarlo. Tiene probablemente varios *bills*, que ha madurado y desea verlos discutir, antes que las breves horas que la ocasión le ofrece hayan pasado y huido.¹

En consecuencia, es costumbre establecida en la cámara conceder la palabra, por una hora, al miembro del comité informante que está encargado del asunto puesto a deliberación; esa hora viene a ser la hora principal del debate. El miembro informante del comité emplea rara vez él mismo, si la emplea alguna vez, la totalidad de la hora para su exposición del asunto sometido a la cámara; emplea una parte y dispone de la porción que resta; pues, por un privilegio no discutido, le corresponde decidir si conservará o no la palabra él mismo. Ninguna enmienda se admite durante esa hora, a menos que él consienta en su presentación; y, naturalmente, no cede su tiempo indistintamente a cualquiera que desee hablar. Deja lugar, en realidad, como la equidad se lo impone, a los adversarios, tanto

1 Ningún comité tiene el derecho, cuando es llamado, de ocupar más que las horas de la mañana de dos días consecutivos con las medidas que ha preparado; sin embargo, si la hora de su segunda mañana expira mientras que la cámara está ocupada en examinar uno de sus *bills*, esa sola medida puede ser aplazada para una nueva hora de la mañana, hasta que haya recaído acuerdo.

como a los partidarios de la medida que le está confiada; pero, en general, nadie ve que se le conceda una parte de ese tiempo, si, de antemano, no ha obtenido promesa de ello; los que hablan no deben traspasar el número de minutos que él ha consentido en otorgarlos. Guarda así cuidadosamente, bajo su propia vigilancia, la dirección del debate y de las enmiendas como buen táctico, y antes de dejar definitivamente el puesto a la expiración de su hora, es seguro que propondrá la moción previa. Descuidar hacerlo sería perder toda inspección sobre el asunto que tiene en su mano, porque, a menos que se ordene la cuestión previa, el debate puede extraviarse, y la probabilidad que tenía su comité de ver discutidas sus medidas, desaparecer totalmente; eso sería nada menos que su descrédito. Sería tanto más de censurar, cuanto que no tenía más que pedir la cuestión previa para evitarlo. Como ya he dicho, la cámara está impaciente por apresurar la tarea, tanto como él mismo puede estarlo, y satisfará casi todas las peticiones que él pueda hacer con la mira de restringir la discusión; sin embargo, indudablemente, si él le soltara las riendas, correría libremente según su capricho y despreciando al conductor. Una vez ordenada la cuestión previa, se descartan todas las enmiendas; queda una hora para el resumen del mismo comisario privilegiado, antes de que se proceda a la votación final y se decida de la suerte del *bill*.

Tales son las costumbres que desconciertan, embrollan y asombran al nuevo miembro. En esos precedentes y en esos usos, cuando a la larga llega a comprenderlos, descubre el novicio la explicación del hecho, en tiempos pasados tan desconcertador y en apariencia tan inexplicable, de que, cuando se lanzaba a pedir la palabra, otros miembros que, sin embargo, se levantaban después que él, eran preferidos fríamente y sin piedad por el *speaker*. Evidentemente, harto claro está que el señor *speaker* sabía de antemano a quienes había aceptado ceder la palabra el representante del comité informante, y era inútil para cualquier otro pedir a grandes gritos que se le concediera. Cualquiera que deseara hablar habría debido, a ser posible, hacer un arreglo con el comité, antes de que el asunto se pusiera a discusión, y habría debido notificar al señor *speaker* que se le concedería la palabra por algunos instantes.

Ese, sin disputa, a más de muy interesante, es un método muy nuevo y significativo para restringir el debate y apresurar la acción legislativa: método de muy seria importancia y fértil en consecuencias constitucionales de gran alcance. Las prácticas de debate que prevalecen en su asamblea legislativa son manifiestamente de la más alta importancia para un

pueblo que se gobierna él mismo; en efecto, esa legislación, que no es discutida reposadamente por el cuerpo legislador, es prácticamente una legislación hecha a escondidas. Es imposible, para el Congreso mismo, hacer sabiamente lo que hace con tanta premura; y los electores no pueden comprender que el Congreso no se detenga a examinar los *bills* que se le presentan. Las prerrogativas de los comités representan algo más que una simple división cómoda del trabajo. Sólo en una parte de su tarea se ocupa, en cuerpo, el Congreso; y es la parte que comprende la materia privilegiada de rentas y subsidios. La cámara no acepta nunca las proposiciones del Comité de Vías y Medios o del Comité de Apropiaciones sin una madura deliberación; pero autoriza a casi todos los otros comités permanentes a legislar de hecho por ella. En la forma, los comités no hacen más que clasificar los diferentes asuntos presentados por sus miembros individualmente, y prepararlos con cuidado y después de una minuciosa investigación para la deliberación y la acción finales de la cámara; en realidad, ellos dictan la marcha que hay que seguir, no contentándose con indicar a la cámara las decisiones que se han de tomar, sino midiendo, a su voluntad, las ocasiones que se le den de discutir y de deliberar. La cámara se reúne en sesión, no para discutir seriamente, sino para sancionar lo más pronto posible las conclusiones de sus comités. Ella legisla en las salas de comités, no por las decisiones de las mayorías, sino por las resoluciones de minorías, que tienen comisión especial; de suerte que no está lejos de la verdad decir que el Congreso en sesión es el Congreso en exhibición pública, mientras que el Congreso en sus salas de comité es el Congreso trabajando.

La costumbre se forma pronto, aun en el americano libre de preocupaciones; y la naturaleza de la Cámara de Representantes ha sido modelada por una larga costumbre, según el espíritu de sus reglamentos. Los representantes, por una rigurosa disciplina para consigo mismos, se han adaptado perfectamente a la ley, bajo la cual viven y han arrojado de sus corazones, lo más completamente posible, todo deseo de hacer lo que esa ley tiene por principal objeto prohibir, renunciando a una vana pasión por la discusión pública. Esa falta absoluta del espíritu de discusión y el hecho de que la idea de combatir una proposición por medio de argumentos les parezca extraña, fueron ilustrados recientemente por un incidente que fue dolorosamente cómico. La mayoría demócrata de la Cámara del Congreso cuarenta y ocho deseaba el voto inmediato de un *pension bill* de una importancia hasta colosal; la minoría republicana condenaba, en cam-

bio, el *bill* con gran calor; cuando éste fue presentado por el Comité de Pensiones a una hora avanzada de la tarde, en medio de una cámara poco numerosa, una vez que se hubieron suspendido los reglamentos y se hubo fijado un día próximo para el examen del *bill*, los republicanos recurrieron a una obstrucción determinada y persistente para impedir la acción. Desde luego se negaron a votar, dejando a los demócratas sin *quorum* suficiente para obrar; luego, durante toda la noche, mantuvieron a la cámara en llamamientos sobre mociones dilatorias y obstructivas; la tristeza de las horas que se arrastraban así, era atenuada de tiempo en tiempo, divirtiéndose en oír las excusas de un miembro que había tratado de deslizarse hacia su lecho, o por la emoción de una disputa llena de cólera entre los *leaders* de los dos partidos, que se hacían mutuamente responsables de aquella completa detención. Hasta que la mañana hubo impulsado a los culpables a reforzar las filas de los demócratas, la tarea no avanzó un paso. El hecho que es de notar en aquella notable escena, es que la minoría no maniobraba para tener la ocasión o el tiempo necesario para un debate, a fin de que el país fuera informado de la verdadera naturaleza del *bill* que condenaba; no hacía más que combatir una moción preliminar por una obstrucción silenciosa y obstinada. Cuando había empleado la noche entera en oponerse a toda acción, se dice que la cámara no tuvo “humor para entregarse al debate de treinta minutos, autorizado por los reglamentos”; hubo una votación final después de haberse dicho tan sólo una o dos palabras. Se creyó más fácil y más natural, según se ha visto, llamar la atención sobre el carácter discutible de lo que intentaba la mayoría, haciendo una “escena” en cierto modo escandalosa de que todo el mundo hablaría, que haciendo discursos que no leería nadie. Fue un expresivo comentario de los métodos característicos de nuestro sistema de gobierno congresional.

Un resultado muy notable de este sistema es el de transportar del Congreso al secreto de las salas de comité el teatro de los debates sobre la legislación. Los señores de provincias que leen los despachos de la Asociación de la prensa en sus periódicos, al tiempo de desayunarse en el café, se ven sin duda cruelmente embarazados por varias de las noticias que aparecen alguna vez en las breves notas telegráficas de Washington. ¿Qué pueden comprender de esto, por ejemplo? “El Comité de Comercio ha oído hoy los argumentos de la delegación del Congreso de “tales o cuales estados”, en favor de las apropiaciones para las mejoras de los ríos y puertos que los miembros desean ver inscribir en el *bill* de apropiacio-

nes de los ríos y puertos.” No comprenderán, probablemente, que hubiera sido inútil para los miembros que no son del Comité del Comercio, aguardar una ocasión de exponer sus ideas ante el Congreso, que ha puesto la medida a que desean hacer adiciones bajo la imperiosa intervención del comité y donde no podrían, en consecuencia, obtener ser oídos sino gracias a la cortés tolerancia del miembro relator de éste. Todo lo que hay que hacer, debe hacerse por mediación de los comités o por ellos mismos.

Parece, pues, que prácticamente el Congreso, o en todo caso la Cámara de Representantes, delega en los comités permanentes no sólo sus funciones legislativas, sino también sus funciones deliberativas. El pequeño debate público que se suscita en virtud de los reglamentos estrictos y apremiantes de la cámara, es un debate de fórmula más que una discusión efectiva; la discusión que se hace en los comités es la que da forma a la legislación. Sin duda alguna, ese tamizar de las cuestiones legislativas por los comités es de gran valor; permite a la cámara obtener “consejos libres de toda oscuridad” y opiniones inteligentes que emanan de una fuente autorizada. Toda conversación sobria, llena de observaciones prácticas sobre las cuestiones de política pública, ya tenga lugar ante el Congreso o simplemente ante los Comités del Congreso, es de gran valor; y las controversias que nacen en las salas de los comités, a la vez, entre los miembros de los mismos comités y entre los que comparecen ante ellos como defensores de medidas especiales, sólo pueden contribuir a dar claridad y verdadera consistencia a los informes sometidos a la cámara.

Hay, sin embargo, varias razones muy evidentes que explican por qué el examen más profundo de un asunto por los comités, la discusión más completa y más juiciosa de sus detalles en su seno, no pueden reemplazar ni tener toda la utilidad que la enmienda y la discusión por el Congreso en sesión pública. En primer lugar, las sesiones de los comités son privadas y sus discusiones no se publican. El principal, e indiscutiblemente el más esencial objeto de toda discusión sobre los asuntos públicos, es ilustrar la opinión pública; y naturalmente, puesto que no puede oír los debates de los comités, la nación no puede recibir de ellos una gran enseñanza. Hay una objeción decisiva a la publicación de las deliberaciones de los comités, objeción que todos los juriconsultos parlamentarios reconocen que resulta de las circunstancias mismas, y es que esas deliberaciones no tienen ningún valor mientras no son confirmadas por la cámara. Un comité ha recibido la misión, no de instruir al público, sino de instruir y guiar a la cámara.

A la verdad, no está en uso en los comités abrir con frecuencia sus puertas a los que desean ser oídos sobre los asuntos pendientes; y nadie puede reclamar una audiencia como si tuviera derecho a ella. Al contrario, los comités tienen el privilegio y el hábito de mantener sus sesiones en un secreto absoluto. Se considera como una violación del reglamento, de parte de un miembro, hacer referencia ante la cámara a lo que ha pasado en el seno del comité, “a menos de estar a ello autorizado por un dictamen escrito sancionado por la mayoría del comité”; no hay tampoco sitio en el orden regular de los asuntos, para una moción ordenando a un comité que haga su información a puerta abierta. Así, pues, sólo gracias a la buena voluntad de los comités, pueden presentarse argumentos ante ellos.

Por otra parte, cuando permiten acercarse a ellos, extienden su autorización a más personas que sus colegas del Congreso. El Comité de Comercio consiente en escuchar a los funcionarios principales de los ferrocarriles sobre la reglamentación de los gastos y de las tarifas de transportes; y centenares de personas interesadas se informan por telegrama, cerca del presidente del Comité de Vías y Medios, de la época en que les será permitido presentar sus observaciones sobre la revisión de la tarifa. Los discursos pronunciados ante los comités durante sus sesiones públicas, son apenas, por consecuencia, de naturaleza propia para instruir al público, y que valgan por tal título ser publicados. Son, por regla general, alegatos de litigantes privados, argumentos de abogados. No hay nada en ellos del carácter penetrante, crítico, humorístico, que pertenece al orden superior del debate parlamentario, en que dos hombres se ponen en pugna uno con otro en condiciones de igualdad, y excitados a una ardiente disputa y a una lucha gigantesca bajo el aguijón de un principio político o de la ambición personal, en medio de la rivalidad de los partidos y de la competencia entre los diversos programas políticos. Ellos representan una justa entre intereses contrarios, y no un combate de principios. Apenas podrían instruir o educar la opinión pública, aun en el caso de que obtuvieran su atención.

Para instruir o educar la opinión pública, en lo que concierne a los asuntos nacionales, se necesita algo más que alegatos particulares sobre privilegios especiales. Se necesita una discusión pública de naturaleza particular, una discusión por el cuerpo legislativo mismo, una discusión en que todos los detalles de cada punto debatido sean distintamente puestos de relieve, y todos los argumentos importantes llevados hasta su último grado de evidencia por *leaders* reconocidos de aquel cuerpo; y por

encima de todo, una discusión de que deba depender alguna cosa, alguna cosa importante o de gran interés, alguna cuestión apremiante de administración o de derecho el destino de un partido o el éxito de un político de renombre. Sólo a una discusión de este género prestará atención el público; ninguna otra hará impresión sobre él. De aquí que cualquiera que juzgue un poco, como hombre de Estado, de las condiciones esenciales de un *self government* inteligente, llega, por desgracia, a esta averiguación, que es la que deben hacer inevitablemente todos los que examinen francamente nuestro sistema congresional; y es que bajo ese sistema, semejante discusión es imposible. Hay, para empezar, razones físicas y arquitecturales que hacen que sea imposible un debate práctico sobre los asuntos públicos en la Cámara de los Representantes. Para los que visitan las galerías de la Sala de los Representantes durante una sesión de la cámara, esas razones son tan claras como sorprendentes. Sería natural esperar que un cuerpo que se reúne públicamente para la discusión y la deliberación, tuviera sus sesiones en una sala bastante pequeña para permitir un cambio fácil de miras y un acuerdo rápido en la acción, en que sus miembros estuvieran en contacto estrecho, simpático; y es muy sorprendente ver que se extiende con libertad a través de los vastos espacios de una sala como el *hall* de la Cámara de Representantes; no hay, en efecto, multitud colaborando en apretadas filas; al contrario, cada miembro tiene un pupitre espacioso y un cómodo sillón giratorio; amplias naves se extienden y se prolonga, y vastos espacios, cubiertos de espesas alfombras, rodean los pupitres del *speaker* y de los *clerks*; galerías profundas se remontan de las líneas exteriores de los amplios pasajes, que se extienden más allá del *bar*; es una sala inmensa, espaciosa, que desarrolla libremente sus gigantescas dimensiones bajo el gran techo de vigas planas, a través de cuyas claraboyas de cristal entra a oleadas la luz del día. La impresión más viva que tiene el visitante al contemplar ese vasto *hall*, es la impresión del espacio. Un orador debe tener necesariamente una voz como la de O'Connell —piensa el visitante práctico en el momento en que se sienta en la tribuna— para llegar a llenar los espacios silenciosos de esa sala; cuanto más todavía para dominar los ruidos tumultuosos que zumban o resuenan a través de aquella sala, cuando los representantes están allí reunidos; debe tener una voz clara, sonora, dominante como el toque de un clarín. El que hable allí con la voz y los pulmones del común de los mortales, debe contentarse con hacerse oír por los miembros que están a su inmediata vecindad, cuyos oídos fatiga violentamente con sus vehementes esfuerzos para con-

seguir la atención de los que están sentados más lejos, y que, por lo tanto, no pueden más que resignarse a escucharlo.

Esa extensión del *hall* de los representantes es lo que hace tan significativos esos telegramas que hablan de un discurso interesante o ingenioso que ha ganado al orador oyentes de todos los lados de la cámara. Como decía uno de nuestros más célebres hombres de ingenio, un miembro debe hacer necesariamente el viaje de un día de sábado para ponerse al alcance de la voz de un orador que habla en la cámara a la parte opuesta del *hall*; porque, aparte del espacio, hay los ruidos que se interponen; el ruido de las conversaciones en alta voz y de las palmadas para llamar a los ujieres, hacen la tarea del orador “muy semejante a la que consistiría en dirigirse a los viajeros de los ómnibus desde el borde de la acera que está delante del Hotel Astor”.

Pero estas restricciones físicas a los debates, serias y reales, son de las menos importantes, porque son de las menos insuperables. Si las discusiones públicas, eficaces y prácticas fueran consideradas como indispensables por el Congreso, por lo menos como deseables, la sala actual podría ser prontamente dividida en dos *halls*: el uno formaría un salón de lectura cómoda, en que los miembros podrían hablar y escribir a sus anchas, como lo hacen ahora en la misma cámara; del otro se haría una sala más pequeña, adecuada para los debates y para el trabajo serio. Esto, en realidad, ha sido propuesto varias veces, pero la cámara no ve que haya urgencia en facilitar los debates; no ve, en efecto, ningún motivo de desear un aumento del número de los discursos, puesto que, a pesar de todas las restricciones introducidas en la discusión, su trabajo avanza con muy excesiva lentitud. Los primeros congresos tenían tiempo de discurrir; los congresos de hoy no lo tienen. Antes de que se hubiera construido aquella ala del capitolio, en que se encuentra al presente la Sala de los Representantes, la cámara tenía sus sesiones en la pieza mucho más pequeña, que hoy está vacía y no contiene más que la exposición de escultura, a que está consagrada; y allí, todos los días, se pronunciaron muchos discursos: Calhonn, Randolph, Webster y Clay ganaron allí su reputación de hombres de Estado y de oradores. Tan serios e interesantes eran los debates de aquella época, que los principales discursos pronunciados en el Congreso parecen haber sido reproducidos ordinariamente por entero en los diarios metropolitanos. Pero, aun entonces, el número y lo largo de los discursos eran vivísimamente deplorados; desde 1828, un redactor de la *North American Review* condena lo que llama “el hábito del debate congresio-

nal”, con el aire de alguien que habla de un abuso que todo el mundo reconoce ser un azote. Once años más tarde, un colaborador de la *Democratic Review* declaraba que se había hecho contra Mr. Samuel Cushman, entonces miembro del vigésimo quinto Congreso por New Hampshire, “la acusación de plantear la cuestión previa”. “En verdad”, continúa el autor del artículo, “la plantea, y ese es un servicio que, aun cuando no hubiera hecho nunca otra cosa, le valdría la erección de un monumento como bienhechor público. Un hombre que puede detener un debate fastidioso, interminable, faccioso, que hace perder tiempo, vale por cuarenta que puedan provocarlo o prolongarlo. Exige algún valor moral, alguna energía y algún tacto también plantear la cuestión previa, y plantearla además juntamente en el momento oportuno”.

Esa ardiente y generosa defensa de Mr. Cushman contra la odiosa acusación de proponer la cuestión previa, sería, sin duda alguna, extremadamente divertida para el presidente de uno de los Comités del Congreso cuadragésimo octavo, para quien la cuestión previa parece ser una de las necesidades más comunes de la vida. Pero, después de todo, no debería reírse del publicista ingenuo, porque no era entonces el reinado de los reglamentos; éstos no hacían más que servir a la cámara, no la gobernaban como tiranos. No tenían entonces la ocasión de dominar, que resulta de la insuficiencia de tiempo que apremia a la cámara y del peso de los negocios que la oprime; tenían más que sufrir de una sala en que la elocuencia era posible, que de una vasta pieza en que la voz del orador es ahogada en medio de los ruidos de una inatención tumultuosa. Hoy, los pretendidos *debaters* son fácilmente expulsados del Congreso y compelidos a recurrir a la prensa; deben contentarse con hablar en las páginas del *Congressional Record*, en vez de hablar desde sus asientos en medio de la cámara. Algunas personas que viven muy lejos de Washington, pueden imaginarse que los discursos que se extienden libremente en las columnas del *Congressional Record*, o que su diputado les envía en forma de folletos, han sido realmente pronunciados ante el Congreso; pero todos los demás saben que no lo han sido; que el Congreso da constantemente a sus miembros la autorización de insertar en las relaciones oficiales de las deliberaciones discursos que no ha oído nunca y que no tiene interés en oír, pero a cuya impresión no se opone, si es deseable que los electores y el país entero los lean. No estorbará las relaciones de un miembro con sus electores, en tanto que le sea posible contentar al uno y satisfacer a los otros, sin inconveniente para

sí mismo y sin daño serio para los recursos del Tesoro. El impresor público no se opone a ello.

Pero hay otras razones, además, más importantes que éstas, que hacen que los debates del Congreso no puedan en nuestro sistema actual tener el objeto serio de pesar los méritos de los diversos programas políticos, ni ese fin definido y determinado que es el de los partidos —o si queréis, de los hombres de partido— y sin el cual esos debates no pueden ser de ningún efecto para instruir a la opinión pública o purificar la acción política.

La principal de estas razones, porque es la fuente de todas las demás, consiste en que no hay en el Congreso *leaders* investidos de una autoridad que sean los voceros reconocidos de sus partidos. El poder no está concentrado en parte alguna; está más bien, a propósito y deliberadamente, desparramado entre varios pequeños jefes. Está dividido, por decirlo así, en cuarenta y siete señorías, en cada una de las cuales un comité permanente es el tribunal de los barones, y su presidente el señor. Estos pequeños barones, algunos de los cuales no dejan de tener un gran poder, pero sin que ninguno se aproxime a la dominación absoluta, pueden a voluntad ejercer una autoridad casi despótica en sus condados, y a veces trastornar el reino mismo; pero sus mutuos celos, tanto como el pequeño número y la brevedad de las ocasiones que se les ofrecen, les impiden entenderse, y cada uno de ellos está muy lejos de las funciones de *leader* común.

Bien sé que ese plan de distribución del poder y de desintegración de la autoridad parece a algunos una combinación excelente, que nos permite escapar al peligro del “poder de uno solo” y a una enojosa concentración de funciones; son muy fáciles de comprender y de apreciar las consideraciones que hacen tan popular esta opinión sobre el gobierno por comités; está ella fundada en un temor muy saludable y muy justo de un poder irresponsable, y los que la sostienen más resueltamente, se colocan siempre en el terreno de que es difícil limitar las funciones de *leader*, por motivo de su extensión y de la fuerza de las prerrogativas que a ella van unidas, y que dividir las es facilitar su fiscalización. Afirman, además, que, cuanto menos que hacer tiene un hombre —es decir, cuanto más confinado está en una tarea sencilla y con detalles definidos—, más inteligente y concienzudo será su trabajo. Les gustan los comités, precisamente porque son numerosos y débiles, aceptando muy a gusto que sean despóticos en sus estrechas esferas.

Parece evidente, sin embargo, cuando se considere la cuestión desde otro punto de vista, que, como resalta de la experiencia de los hechos, cuanto más dividido está el poder, más irresponsable se hace. Un barón poderoso, que puede poner la mitad del país sobre las armas, es vigilado con mayor recelo, y, por lo tanto, contenido con más vigilancia que la que nunca se concede al débil dueño de un simple castillo solitario. El uno no puede salir de su casa sin llamar la recelosa atención del país entero; el otro puede molestar y atormentar a todos sus vecinos sin miedo de impedimento ni obstáculo. Siempre los zorros pequeños son los que roban las uvas. De cualquier modo que sea, para volver de los ejemplos a los hechos de la cuestión, es asaz evidente que la poca importancia de las funciones de *leader* en los comités asegura su despotismo, privando a esas funciones de todo interés. El Senado casi siempre discute los asuntos que le conciernen con notable cuidado; la cámara, al contrario, ya por acuerdo unánime, ya con motivo de una obstrucción tan persistente de parte de la minoría, que obliga al comité informante y a la mayoría a abrir paso a los discursos, se detiene alguna vez a discutir extensamente los dictámenes de los comités; pero nadie, salvo quizá los editores de periódicos, halla interés en la lectura de esos debates.

¿Cómo ocurre que numerosas personas inteligentes y patriotas de este país, desde Virginia a California, personas que indisputablemente tienen a su estado y a la Unión mayor afecto que a nuestros vecinos de ultramar, se abonen a periódicos de Londres para devorar los debates parlamentarios, mientras que ni sueñan en tomarse el trabajo de recorrer penosamente un solo ejemplar del *Congressional Record*? ¿Es porqué son cautivados por la dignidad viejo continente de la real Inglaterra, con su aristocracia y la pompa de su corte, o porque tienen el deseo asaz vulgar de parecer más versados que sus vecinos en los asuntos del exterior y de afectar un gran conocimiento de los hombres de Estado ingleses? No, ciertamente no. Es porque aquellos debates parlamentarios son interesantes, y los nuestros no lo son. En la Cámara de los Comunes inglesa, las funciones y los privilegios de nuestros comités permanentes están todos concentrados en manos del ministerio, que tiene además privilegios de dirección *leadership* que nuestros comités mismos no poseen; resulta de ello que esas funciones y privilegios envuelven una entera responsabilidad al mismo tiempo que un gran poder, y que todos los debates presentan un intenso interés en cuanto a las personas y en cuanto a los partidos. Toda discusión importante es un acto de acusación de la mayoría por la minoría; y toda votación de impor-

tancia es la derrota de un partido y el triunfo de otro. Toda la guía del gobierno reposa en lo que se dice en los Comunes, porque las revelaciones que salen del debate cambian con frecuencia los votos y un ministro pierde el poder cuando pierde la confianza de los Comunes. Ese gran comité permanente hace dimisión cada vez que contraría la voluntad de la mayoría. Por estas razones, bien sencillas y bien claras, es por lo que los debates del Parlamento británico son leídos de este lado del mar con preferencia a los debates del Congreso. Ellos conciernen a los ministros, que son personas muy visibles, y por las que, en consecuencia, el mundo inteligente entero se interesa; ellos determinan, en fin, el curso de la política en un gran imperio. El día fijado para un debate parlamentario es un gran día de batalla, en que los liberales y los conservadores se oponen unos a otros con todas sus fuerzas, y gusta acechar el resultado del combate.

Nuestros debates en el Congreso, por el contrario, no tienen la décima parte de ese interés, porque no tienen la décima parte de esa significación y de esa importancia. Los dictámenes de los comités que dan margen a los debates no son sostenidos ni por uno ni por otro partido; representan pura y simplemente las recomendaciones de un pequeño cuerpo de miembros que pertenecen a los dos partidos; puede muy bien suceder que dividan los votos del partido a que pertenece la mayoría, como también puede ocurrir que encuentren oposición del otro lado de la cámara. Si son adoptados, no es eso el triunfo de un partido; si son rechazados, tampoco es su derrota. No son más que las proposiciones de un comité mixto; pueden éstas ser desechadas sin desventaja política para uno u otro partido, sin censura para el comité, así como pueden ser adoptadas sin alabanza para el comité ni ventaja política para uno de los dos partidos. Ni uno ni otro de éstos ha jugado gran cosa en la controversia. La única importancia que puede darse a la votación depende de la relación que puede tener con la próxima elección general. Si el dictamen toca a una cuestión que captive la atención del público, hasta el punto de que toda acción que con ella se relacione deba verosímilmente ser anotada por éste para recordarle el día de la elección popular, los partidos tienen cuidado de votar todo lo firmemente posible del lado que juzgan ha de ser el más fuerte; pero respecto de los demás dictámenes, se resuelve sin pensar mucho en la influencia que pueden tener sobre el destino de elecciones lejanas, porque esa influencia es remota y problemática.

En una palabra, los partidos nacionales no obran bajo la presión que impone el sentimiento de una responsabilidad inmediata. La responsabili-

dad está dispersa, y ninguna votación ni debate puede reunirla. Reposa menos sobre los partidos que sobre los individuos, y no reposa sobre los individuos de un modo que permita reprocharles, con justicia y eficacia, la iniquidad de un acto legislativo. De considerar al gobierno desde un punto de vista práctico y de negocios, más bien que desde un punto de vista teórico y absolutamente moral —es decir, de tratar los negocios de gobierno como negocios—, parece indisputable y altamente de desear que toda la legislación represente distintamente la acción de los partidos en cuanto partidos. Bien sé que reformadores entusiastas, pero bastante poco prácticos, han propuesto suprimir los partidos por un juego de manos de reforma gubernamental, acompañado y completado por la restauración, que debe desearse sinceramente, de las virtudes que dominan menos de ordinario en la naturaleza humana; pero me parece que sería más difícil y menos de desear que lo suponen esas amables personas, dirigir un gobierno popular por medio de otro sistema que el de la organización de partidos, y creo que la gran necesidad es, no desembarazarse de los partidos, sino hallar y emplear una combinación que permita dirigirlos y someterlos día por día al juicio de la opinión pública. Francamente, este resultado no puede alcanzarse castigando de tiempo en tiempo a un miembro del Congreso que haya votado por un “*bill* de apropiación” manifiestamente contrario a la probidad o por una medida culpable relativa a las tarifas. A menos que el castigo pueda extenderse al partido —si lo hay bien marcado— con el cual han votado esos miembros, ninguna ventaja resultará del *self government*, ningún triunfo se habrá obtenido por la opinión pública. Sería de desear que los partidos obrasen como organización precisa, siguiendo principios reconocidos bajo la dirección de *leaders* visibles, a fin de que los votantes pudieran hallarse en condiciones de manifestar por sus votos, no sólo su desaprobación a una política pasada, retirando su apoyo al partido que de ella es responsable, sino también, y sobre todo, su voluntad en cuanto a la administración futura del gobierno, llevando al poder al partido que persiga el triunfo de una política aceptable.

Es, pues, un hecho de la más seria importancia que nuestro sistema de gobierno congresional no ofrece ningún medio parecido de intervenir en la legislación. Fuera del Congreso, la organización de los partidos es bien determinada y tangible; nadie podría desear, muy pocos podrían imaginar que lo fuese más; pero en el interior del Congreso es obscura y no es tangible. Nuestros partidos dirigen a sus adeptos con la más estricta disciplina para el fin de apoderarse de los puestos; pero su disciplina es floja y

flotante en sus funciones de legisladores. Al menos, no hay en el interior del Congreso organización de partido visible, susceptible, por tanto, de ser fiscalizada. El único lazo de cohesión es el “caucus”, que reúne a veces a un partido para una acción común, justamente por el tiempo necesario para la emisión del voto sobre una cuestión crítica. Hay siempre, es cierto, una mayoría y una minoría; pero la legislación elaborada durante una legislatura, no representa la política de la una ni de la otra; no es más que un agregado de *bills* presentados por comités compuestos de miembros que pertenecen a los dos grupos de la cámara; sabido es que ordinariamente no son la obra de los miembros de la mayoría influyendo en los comités, sino el resultado de un convenio; llevan el matiz o el tinte de las opiniones y de los votos de color diferente de cada uno de los miembros de los dos partidos que componen el comité.

Evidentemente, el hecho de que los dos partidos están representados en los comités, impide que la responsabilidad de los partidos esté bien determinada, y hace imposible una acción organizada de éstos. Si los comités estuvieran compuestos enteramente de miembros de la mayoría y resultaran así constituidos por representantes del partido que se hallara en el poder, el curso entero de las operaciones del Congreso tomaría indiscutiblemente muy diverso aspecto. Habría ciertamente entonces una oposición compacta para hacer frente a la mayoría organizada. Se consideraría a los dictámenes de los comités como representación de las miras del partido que estuviera en el poder; en vez de la oposición desordenada, sin armonía, sin plan ni *leaders*, que hoy suscita a veces contra las proposiciones de los comités obstáculos y retrasos vejatorios, se suscitaría un debate bajo la guía de los hábiles jefes de la oposición; éstos podrían ejercitar a sus partidarios en una guerra eficaz y dar forma y significación a los proyectos de la minoría. Pero, naturalmente, no puede haber una repartición tan precisa de las fuerzas, mientras que el mecanismo eficaz de la legislación se encuentre en manos de los dos partidos a la vez, mientras que los partidos se hallen mezclados y reunidos bajo el mismo arnés en una organización común.

Puede decirse, pues, que muy pocas medidas llevadas ante el Congreso, son medidas de partido. Llevan el refrendo de cuerpos elegidos, compuestos de miembros escogidos a fin de que constituyan una junta de examen imparcial para la apreciación jurídica y completa de todos los asuntos de legislación; ninguno de los miembros de esos comités tiene el derecho de revelar los desacuerdos que en ellos reinan, y la proporción de

los votos emitidos; ni aun se sueña en dar el colorido de que los dictámenes presentados tengan por objeto favorecer los intereses de un partido. En verdad, basta con un examen muy ligero de las medidas que tienen su nacimiento en los comités, para advertir que la mayor parte de ellas están concebidas de suerte que facilitan su adopción, dándole un carácter todo lo neutral e inofensivo posible. El objeto manifiesto es acomodarlas al gusto de todas las facciones.

En esas condiciones, ni la caída ni el éxito de una política inaugurada por uno de los comités pueden ser legalmente imputados a uno u otro de los partidos. El comité ha obrado honradamente, sin duda alguna, y ha hecho lo que ha juzgado mejor; no hay seguridad, naturalmente, de que retirando al partido que compone principalmente el comité, la mayoría de que goza en el Congreso, pudiera obtenerse un comité que obrara mejor o diversamente.

La conclusión de todo esto es, pues, que la opinión pública no puede ser instruida ni formada por los debates del Congreso, no sólo porque hay pocos debates emprendidos seriamente por el Congreso, sino sobre todo porque nadie, fuera de aquellos a quienes su profesión interesa en el curso diario de la legislación, se cuida de leer lo que dicen los *debaters*, cuando el Congreso se detiene a discutir, tanto más cuanto que nada depende del resultado de la discusión.

El común de los ciudadanos no puede ser incitado a prestar una gran atención a los detalles, ni siquiera a los grandes principios de confección de las leyes, a menos que algo más interesante que la ley misma se halle contenido en la decisión pendiente de los legisladores. Si la suerte de un partido o el poder de un *leader* político distinguido están en juego en la votación final, prestará oído con la más viva atención a todo lo que los actores principales puedan tener que decir y se instruirá grandemente al hacerlo; pero si no hay nada de ese género en los platillos de la balanza, no se apartará de sus negocios para escuchar; si el verdadero punto en litigio no es puesto en claro en luchas políticas vehementes que atraen su atención a causa de su interés personal inmediato; si hay que buscarlo en una información que no se puede hacer completa, sino leyendo una veintena de periódicos, no los buscará ciertamente, ni siquiera se cuidará de ello, y hay poca utilidad en imprimir un *record* que él no leerá.

No sé cómo pudiera describirse mejor nuestra forma de gobierno en una sola frase, que llamándola un gobierno por los presidentes de los comités permanentes del Congreso. Ese ministerio desagregado, tal como figu-

ra en la Cámara de Representantes, tiene muchas particularidades. En primer lugar, está compuesto de los decanos de la Asamblea; porque en virtud de la costumbre, la antigüedad en el servicio congresional determina el otorgamiento de las principales presidencias; en segundo lugar, está constituido por elementos egoístas y que se combaten; porque luchan, presidente contra presidente, por el empleo del tiempo en la Asamblea, aunque la mayor parte de ellos sean inferiores al presidente de Vías y Medios, y todos estén subordinados al del Comité de Apropriaciones; en tercer lugar, en vez de estar compuesto por *leaders* asociados del Congreso, comprende los jefes disgregados de cuarenta y ocho “pequeñas legislaturas” (tomando del senador Hoar el nombre adecuado que da a los comités); en cuarto lugar, en fin, es instituido por nombramiento del *speaker*, el cual es, de propósito, el primer funcionario judicial, más bien que el primer funcionario político de la cámara.

Es muy interesante anotar el poder extraordinario que resulta al *speaker* de esta importante prerrogativa de nombrar los comités permanentes de la cámara. Ese poder es, por decirlo así, el defecto y la anomalía centrales y característicos de nuestro sistema constitucional; bajo ese aspecto, excita a la vez la curiosidad y el asombro del que estudia las instituciones políticas. Los más estimados entre los autores que han escrito sobre nuestra Constitución, han olvidado observar no sólo que los comités permanentes son el mecanismo más esencial de nuestro sistema gubernamental, sino también que el *speaker* de la Cámara de Representantes es el funcionario más poderoso de ese sistema. Tan completa es su soberanía en la vasta esfera de su influencia, que todavía se desea un conocimiento exacto de la extensión actual de su poder. Pero las facultades del *speaker* no pueden ser conocidas exactamente, porque varían con la persona del *speaker*. Todos los *speakers* han sido, principalmente desde hace algunos años, poderosos factores en legislación; pero algunos, por razón de su mayor energía o menores escrúpulos, se han servido más que otros de las ocasiones que se les ofrecían.

El privilegio del *speaker* de nombrar los comités permanentes, es casi tan antiguo como el Congreso mismo. Al principio, la cámara ensayó la votación secreta para sus comités más importantes, decidiendo, en abril de 1789, que el *speaker* no nombraría más que los comités que no comprendieran más de tres miembros; pero una experiencia de menos de un año parece haber probado suficientemente que este método de organización era impracticable; en enero de 1790 se adoptó la regla siguiente: “to-

dos los comités serán nombrados por el *speaker*, a menos que, por una disposición especial, la cámara ordene otra cosa”. Los reglamentos de una Cámara de Representantes no son los reglamentos de la siguiente. Un reglamento no sobrevive sino mediante una readopción bienal. Toda cámara nuevamente elegida se halla sin reglamentos que la gobiernen, y uno de los primeros actos de su primera legislatura es, generalmente, adoptar la resolución de que los reglamentos de la cámara precedente serán los suyos propios, a reserva, naturalmente, de las revisiones que pueda juzgar útil hacer de tiempo en tiempo. El poder de designación del *speaker* espera, para tener nacimiento, la adopción de esta resolución; pero no aguarda nunca en vano, porque ninguna cámara, por insensata que fuera bajo otros aspectos, ha sido bastante insensata todavía para tratar de nuevo de elegir sus comités. Ese método puede convenir al Senado, tranquilo y desahogado de tiempo; pero no a una cámara turbulenta y que trabaja siempre de prisa.

Naturalmente, debe haber parecido siempre extraordinariamente apetecible a los hombres que reflexionan y que tienen experiencia, que el *speaker* no fuera más que el guía judicial y el moderador de los debates de la cámara, manteniéndose fuera de las ardientes controversias de la guerra de los partidos, y no ejerciendo más que una influencia imparcial sobre el curso de la legislación; y sin duda, cuando fue por primera vez investido del poder de nombramientos, se creyó posible que pudiera ejercer esa alta prerrogativa sin permitir a sus opiniones personales, sobre las cuestiones políticas, inspirar o aun guiar su elección. Pero bien pronto debió aparecer que era esperar demasiado de un hombre que tenía en sus manos la dirección de los negocios, pensar que subordinaría toda consideración al cuidado de esa dirección, y que haría todos los nombramientos abriendo los ojos sobre las preferencias de cada cual y cerrándolos sobre las suyas propias; y cuando esto se hizo evidente, se mantuvo sencillamente la regla, sin duda alguna, porque no se pudo descubrir otra mejor. Aparte de esto, en los primeros años de la Constitución, los comités se hallaban muy lejos de tener el poder que hoy poseen. Los asuntos no eran empujados precipitadamente en su discusión, y la cámara tenía la costumbre de examinar los dictámenes de los comités mucho más escrupulosamente que como lo hace hoy. Ella deliberaba en sesión pública tanto como en las salas privadas de los comités, y el funcionario que nombraba éstos era simplemente el elector de los consejeros de la cámara, y no, como lo es hoy el *speaker*, el elector de sus jefes.

Claro, pues, resulta que el cargo de *speaker* de la Cámara de Representantes es, en el presente estado, un fenómeno constitucional de la primera importancia que merece un examen crítico muy profundo. Si he logrado, con lo que ya va dicho, hacer conocer claramente el extraordinario poder de los comités, puede ser innecesario decir ahora que el que nombra esos comités es uno de los autócratas más poderosos. No puede haber prueba más marcada del gran poder político, unido a las altas funciones del *speaker*, que la lucha ardiente que cada dos años se traba para su elección, y el intenso interés que excita en todo el país la designación que se va a hacer. En estos últimos años, los periódicos han tenido casi tanto que decir sobre los candidatos que aspiran a esas funciones, como sobre los candidatos a la presidencia misma; han llegado a considerar la elección efectuada como un seguro indicio de la futura política legislativa.

El *speaker* es elegido, naturalmente, por el partido que tiene mayoría en la cámara; a veces, el esfuerzo de miembros intrigantes, egoístas, de esa mayoría, ha sido asegurar la elevación de alguno de sus amigos o de sus instrumentos a esas funciones, desde cuya altura puede prestarles los servicios más considerables y más útiles. Pero, aunque esas intrigas hayan llevado a veces a hacer elegir a una persona de capacidad insignificante y de reputación dudosa, la elección, generalmente, ha recaído sobre un representante, hombre de partido, de antecedentes claramente conocidos y de opiniones claramente confesadas; porque la cámara no puede soportar, ni se resuelve a ello buenamente, el inconveniente intolerable de un *speaker* débil; la mayoría es impulsada por el respeto de sí misma y por todas las consideraciones más graves de oportunidad, tanto como por atención a los intereses de los asuntos públicos, a colocar en el sillón del *speaker* a uno de sus *leaders* acreditados. Si hay divergencias de opiniones en el partido, una elección entre los *leaders* viene a ser una elección entre las diversas políticas, y reviste la mayor importancia. Se espera del *speaker* que constituya los comités según sus propias miras políticas, y este o aquel de los candidatos es preferido por su partido, no en modo alguno a causa de una presunta superioridad en el conocimiento de los precedentes y de las leyes de la práctica parlamentaria, sino a causa de sus opiniones más populares sobre las cuestiones dominantes del momento.

Igualmente, el *speaker* usa, por lo general, de sus facultades de un modo tan libre y tan autoritario cual se esperaba verle usar de ellas. Obra sin vacilación como jefe de su partido, organizando los comités en interés de tal o cual política, no secretamente y a escondidas, como el que hace

algo de que se avergüenza, sino abiertamente y con seguridad, como el que hace su deber. Sus relaciones oficiales con los comités no cesan después de su nombramiento. Él tiene cuidado de facilitar su alta inspección de los asuntos de la cámara, no concediendo la palabra, durante el examen de un dictamen, sino únicamente a los miembros con que el ponente del comité ha consentido en dividir su tiempo, y haciendo respetar, por todos los que se dirigen a la cámara, la letra más estricta de los reglamentos en cuanto a lo largo de los discursos; igualmente aplica todas las demás restricciones que prohíben la acción independiente de los miembros tomados individualmente. Él debe velar por que los comités tengan su libertad de acción. Obrando así, no ejerce facultades arbitrarias que las circunstancias y los usos de la Asamblea le permitan arrogarse con toda seguridad; da simplemente efecto a la letra clara de los reglamentos y satisfacción a su evidente espíritu.

Un erudito, dedicado al estudio del derecho romano y de las instituciones romanas, que mirase los reglamentos de la Cámara de Representantes a través de cristales acostumbrados a no buscar más que antigüedades, sería excusable, por pretender haber hallado en las costumbres de la cámara una sorprendente reproducción de los métodos legislativos de Roma. No pudiendo la Asamblea romana, nos recordaría, votar y discutir al mismo tiempo, no tenía el derecho de enmienda; debía adoptar toda ley en globo o desecharla en globo; ningún miembro en particular tenía el derecho de presentar un proyecto de ley, porque eso era prerrogativa exclusiva de los magistrados. Pero, aunque pudiera establecer un paralelo satisfactorio para el mismo entre los magistrados de Roma y los comités de Washington, y anotar las leyes de la antigua República, que no se podían discutir sin enmendar, y las leyes de la República moderna, que tampoco se pueden enmendar ni discutir, podría encontrar difícilmente en el último sistema la ventaja compensadora que los eruditos han anotado por dar a la legislación romana una claridad y una perfección técnica que no se puede hallar de nuevo en ninguno de los códigos modernos. Como las leyes romanas no podían ser enmendadas cuando se las votaba, como debían ser claramente comprendidas por la inteligencia del vulgo, se consideró de primera necesidad una redacción clara y breve en la elaboración de las medidas que debían, primero, conquistar la aprobación popular; luego, conseguir o no sus fines, según se revelaban eficaces o impracticables.

Ninguna comparación semejante entre otros sistemas y el nuestro puede, sin embargo, encontrar favor cerca de cierta categoría de america-

nos que se alaban de no ser nada más que patriotas, y que juzgan, en consecuencia, que el mayor elogio que se puede hacer de la organización particular del gobierno por los comités, es el ser de nuestra propia invención. “Es cosa fea, caballero, pero muy mía”. Nadie creará buenamente, sin embargo, que los miembros del Congreso —aún aquellos que pertenecen a esa clase obediente— alimenten una admiración muy grande por la disciplina a que hoy están sometidos. Según ha declarado el distinguido bibliotecario del Congreso, puede decirse:

...que la convicción general es que con la gran intervención que sobre la legislación ejercen el *speaker* y el poderoso Comité de Apropiaciones, y a lo que, además, hay que agregar el rigor de los reglamentos de la cámara, hay cada vez menos ocasión para los miembros individuales de influir sobre la legislación. La independencia y la capacidad son reprimidas por la tiranía de los reglamentos, y en la práctica, las facultades de la rama popular del Congreso están concentradas en la persona del *speaker* y en un pequeño —muy pequeño— número de parlamentarios expertos.

Y naturalmente, los miembros del Congreso ven ese estado de cosas.

No tenemos más que tres fuerzas en esta cámara —exclamaba un diputado burlón de la costa del Pacífico, los *brahmines* del Comité de Vías y Medios—, no los cerebros (*brains*), sino los brahmanes de la cámara; los mandarines de botón blanco del Comité de Apropiaciones; la poderosa oligarquía que se llama el Comité de Reglamentos; el *speaker* de la cámara, y el ilustre diputado de Indiana.

Naturalmente, todos los hombres de espíritu independiente se irritan por las restricciones arbitrarias de tal sistema, y sería mucho más filosófico concluir que lo dejan de pie porque no pueden combinar uno mejor, que pretender que se adhieren a sus prácticas incómodas a causa de la admiración que lo tienen como invención americana.

Sea de ello lo que quiera, el número de los que maltratan los reglamentos es mayor que el de aquellos que se esfuerzan en reformarlos. Uno de los más sorprendentes abusos que pasan es la adopción precipitada de *bills* en virtud de una suspensión de los reglamentos; ese es un procedimiento “por cuyo medio, dice el senador Hoar, son adoptados una vasta proporción, si no la mayoría, de los *bills* que vota la cámara”. Podrá com-

prenderse con mucha claridad esta práctica, si se sigue a Mr. Hoar en sus explicaciones:

Todos los lunes, después de la hora de la mañana, y en cualquier momento durante los últimos diez días de la legislatura, se ponen a la orden del día proposiciones dirigidas a suspender los reglamentos. Todo miembro puede proponer entonces suspender los reglamentos y aprobar cualquier *bill* propuesto. Se necesitan los dos tercios de los miembros votantes para adoptar semejante moción. Ella no puede dar origen a ningún debate ni a ninguna enmienda. De esta suerte, si los dos tercios de los miembros están de acuerdo, su *bill*, por una simple votación, sin discusión y sin cambio, atravesará todas las fases del procedimiento y llegará a ser ley, en cuanto la Cámara de Representantes puede realizar esa transformación; así centenares de medidas de vital importancia reciben, hacia el fin de una legislatura extenuante, sin ser discutidas, modificadas, impresas ni comprendidas, el asentimiento constitucional de los Representantes del pueblo americano.

Un comentario que se hace fácilmente sobre un procedimiento tan manifiestamente pernicioso, es que nada podía ser más natural con reglamentos que reprimen la acción individual con severidad tanta. Luego también es sabido que los molinos de los comités muelen lentamente; además, es un procedimiento cómodo y rápido de desembarazarse de los pequeños detalles de la tarea el de dejar a los *bills* particulares, de sentido inocente en apariencia o de intención laudable, seguir su curso sin enviarlos a los comités. Se necesita también que haya alguna salida por donde se puedan hacer correr las aguas que se acumulan de la tarea atrasada, cuando una legislatura toca a su fin. Los miembros que saben apoderarse de la cámara en esos momentos de indulgencia y hacer en pocas palabras de su proposición un asunto de primera importancia, pueden obtener siempre una suspensión de los reglamentos.

Hablando francamente, es asombroso que bajo tal sistema de gobierno la legislación no sea incoherente con más frecuencia que lo es en la actualidad. Los intereses infinitamente variados y variables de cincuenta millones de ciudadanos activos serían ya bastante difíciles de poner de acuerdo y de proteger, así puede pensarse, si los partidos estuvieran eficazmente organizados para la realización de políticas definidas, sostenidas, firmes; es, por lo tanto, sencillamente estupendo descubrir cuan pocas tonterías verdaderamente gruesas y fatales, cuan pocos actos malos o desastrosos se han realizado por medio de nuestros métodos de disgrega-

ción legislativa. Los comités de la cámara a que se envían los principales asuntos de legislación, son en número de más de treinta. Somos gobernados por una treintena de “pequeñas legislaturas”. Nuestra legislación es aglomerada, no es homogénea. Los actos de un solo y mismo Congreso son insensatos en parte, y sabios en otras. Jamás pueden, a no ser por accidente, tener rasgos comunes. Algunos de los comités están compuestos de hombres enérgicos; la mayoría de ellos, de hombres débiles; y los hombres débiles tienen tanta influencia como los hombres enérgicos. El país no puede obtener los consejos y la dirección de sus representantes más capaces sino sobre uno o dos asuntos; para los demás, debe contentarse con los servicios impotentes de los más endebles. Sólo una pequeñísima parte de su más importante tarea puede hacerse en forma satisfactoria. El sistema está organizado para que el resto de la tarea se haga de modo lastimoso, y que todo, tomado en conjunto, sea, en cierto modo, abandonado al azar. No puede haber problema más interesante en el estudio de los efectos del azar que calcular las probabilidades que tiene la legislación de una legislatura que se abre, de expresar por varios rasgos diversos un mismo principio. Hay en ello un cálculo que hacer, que podría ilustrar y distraer los ocios de algún ingenioso matemático.

Fueron probablemente reflexiones de ese género las que sugirieron la proposición, hecha poco tiempo a la cámara, de nombrar, al lado de los comités permanentes ordinarios, un nuevo comité, designado con el nombre de Comité Ejecutivo de la cámara; él tendría facultad de examinar y clasificar todos los *bills* que hubieran sido objeto de un dictamen favorable de parte de los demás comités permanentes, y de presentarlos en el orden que le pareciese conveniente a su importancia; ese comité, en suma, dirigiría los asuntos pendientes y guiaría a la cámara en la distribución de su tarea. Más puede dudarse sinceramente de que tal adición a la organización actual haga otra cosa que reforzar la tiranía de los comités y restringir todavía más la libertad del debate y de la acción. Un comité encargado de vigilar a los comités, aumentaría muy poco el poder de acción de la cámara, y no contribuiría ciertamente en nada a unificar la legislación, a menos que el nuevo comité debiera recibir el poder, en que todavía no se piensa, de revisar el trabajo de los comités permanentes actuales. Tal Comité Ejecutivo no es enteramente la rueda que convendría.

Según parece, el gobierno por los comités no es más que uno de los numerosos experimentos hacia la realización de una idea, que Stuart Mill, como me lo han mostrado mis lecturas, expresa muy bien; por otra parte,

se asemeja demasiado a otros experimentos, para ser por entero tan original y tan único como algunas personas lo quisieran creer. Hay, dice Mr. Mill, “una distinción que establecer entre la tarea de hacer las leyes, para lo cual una asamblea numerosa es radicalmente impropia, y la de obtener la confección de buenas leyes, que es su deber propio, y no puede cumplirse en forma satisfactoria por ninguna otra autoridad”; hace falta, en consecuencia, “como parte permanente de la Constitución de un país libre, una comisión legislativa, compuesta de un pequeño número de ingenios políticos bien ejercitados, a la que sería conferida, cuando el Parlamento hubiera decidido hacer una ley, la confección de esa ley, guardando aquel la facultad de aprobar o de desechar el *bill* una vez redactado, pero no el de alterarlo de otro modo que por el envío de proposiciones de enmiendas, cuya suerte regularía la Comisión”. Parece, según ya he dicho, que el gobierno por los comités es una forma del esfuerzo que hoy hacen todos los pueblos que se gobiernan ellos mismos para establecer una Comisión Legislativa de ese orden; y el Comité Ejecutivo propuesto podría parecer a algunos una ligera aproximación hacia esa forma que simbolizan las funciones legislativas del gabinete inglés. No puede sostenerse, por otra parte, que las cuarenta y ocho comisiones legislativas de la Cámara de Representantes respondan siempre al fin perseguido, cuando la cámara desea obtener la confección de buenas leyes, sin que cada una de ellas consista invariablemente en “un pequeño número de ingenios políticos bien ejercitados”; pero todo el mundo advierte que sería exagerar la crítica pretender que son completamente impotentes para realizar ese ideal.

Digo yo que nuestro gobierno por los comités tiene, en germen, algunos de los rasgos del sistema inglés, en que los ministros de la Corona, el gabinete, son escogidos entre los *leaders* de la mayoría parlamentaria, y obran, no sólo como consejeros del soberano, sino también como el gran comité permanente o “Comisión Legislativa” de la Cámara de los Comunes, encargado de dirigir su trabajo y de preparar los asuntos un poco graves de legislación. Pero entendámonos bien; quiero solamente decir con ello que esos dos sistemas demuestran la necesidad común de constituir aparte un pequeño cuerpo o varios pequeños cuerpos de guías legislativos, por los que una numerosa asamblea puede hacer confeccionar las leyes. La diferencia entre nuestro sistema y el de los ingleses, es que nosotros tenemos, para el examen de todos los asuntos de legislación, comités permanentes, sacados de los dos partidos, mientras que nuestros vecinos los ingleses no tienen del más que un solo comité permanente encargado de

la iniciativa de las leyes, comité compuesto de los hombres reconocidos como los *leaders* del partido dominante en el Estado, y cuyos miembros llenan al mismo tiempo el cargo de jefes políticos de los departamentos ejecutivos del gobierno.

El sistema inglés es el gobierno de partido perfeccionado. No se trata en los Comunes, como se hace en la Cámara de Representantes respecto a la composición de comités, de dar a la minoría una parte en la confección de las leyes. Nuestras minorías están fuertemente representadas en los comités permanentes; la minoría en los Comunes no está, de modo alguno, representada en el gabinete. Este rasgo del gobierno de partido estrechamente organizado, gracias a lo cual la responsabilidad en materia de legislación es adoptada por la mayoría, es lo que, conforme he indicado ya, da a los debates y a la acción del Parlamento un interés totalmente rehusado a los actos del Congreso. De toda la legislación, los partidos hacen una lucha por la supremacía, y si la legislación toma mal giro, o si la mayoría se descontenta del curso de la política, el único resultado es que los ministros deben dimitir y dejar el puesto a los *leaders* de la oposición, a menos que una elección nueva reclute para ellos nuevos partidarios. Con semejante sistema, no puede tratarse de votar silenciosa, pura y simplemente; el debate es una necesidad primordial. Pone a los representantes del pueblo y a los ministros de la Corona frente a frente. Las principales medidas de cada legislatura emanan de los ministros y dan cuerpo a la política de la administración. Los dictámenes de nuestros comités permanentes se considera que deben ser simplemente la sustancia digerida de los *bills* más sensatos entre los que presentan los miembros individualmente; por el contrario, los *bills* presentados a la Cámara de los Comunes por el gabinete, dan cuerpo a los planes definidos del gobierno; y el hecho de que el ministerio está compuesto de los *leaders* de la mayoría y representa siempre los principios de su partido, vuelve a la minoría tanto más atenta para encontrar una ocasión de criticar sus proposiciones. El gobierno de gabinete es una combinación para poner de acuerdo y hacer colaborar las ramas ejecutiva y legislativa, sin reunir ni confundir sus funciones. Es como si la mayoría de los Comunes delegase a sus *leaders* para aconsejar a la Corona y vigilar los asuntos públicos, a fin de que tengan la ventaja de conocer y de practicar la administración cuando inspiren la legislación y cuando dirijan las leyes por someter al Parlamento. Esta disposición alista a la mayoría en provecho de una administración, sin dar a los ministros ningún poder para forzar o influir arbitrariamente

en la acción legislativa. Cada sesión de los lores o de los Comunes se convierte en una gran información sobre los asuntos del imperio. Los dos estados funcionan, en cierto modo, en comité para la gestión de los asuntos públicos, funcionan a puerta abierta y no se ahorran ninguna fatiga para asegurar a todos los intereses representados una audición completa, leal e imparcial.

La razón que hace del debate público el aliento mismo de la vida para tal sistema es evidente. El mantenimiento del ministerio depende del éxito de la legislación que sostiene. Si alguna de sus proposiciones es rechazada por el Parlamento, los ministros se ven obligados a considerar su derrota como un aviso de que su administración no conviene ya al partido que representan; se exige entonces que hagan dimisión o que apelen, si lo prefieren, al veredicto del país, ejercitando su privilegio de aconsejar al soberano la disolución del Parlamento y la convocación de los electores. Es, pues, inevitable que el ministerio sea objeto de los ataques y de las críticas más vivas de parte de la oposición, sea puesto cada día en el caso de justificar su conducta y de fijar de nuevo sus derechos a la confianza de su partido. Sustraerse a la discusión, sería confesar su debilidad; sufrir ser batido en la discusión, sería poner en serio peligro su poder. Los ministros deben, pues, velar, no sólo porque su política sea defendible, sino también porque sea valerosamente defendida.

Para el ministerio no es, como se puede comprender muy bien, una tarea fácil la que consiste en dirigir a la cámara. Sus proyectos están bajo un fuego incesante de críticas que vienen de los dos lados de la cámara; hay, en efecto, guerrilleros independientes detrás de los ministros, lo mismo que baterías gruesas ante ellos; hay muchos, entre los que se llaman sus partidarios, que dan ayuda y asistencia al enemigo. Luego vienen también, siempre renovadas, lluvias de preguntas parecidas a pinchazos, tanto de los amigos como de los enemigos —grandes y pequeñas, directas e indirectas, oportunas e importunas, concernientes a todos los detalles de la administración, a todas las tendencias de la política.

Si la iniciativa de las leyes y la dirección general de los trabajos del Parlamento son las prerrogativas indiscutibles del “gobierno”, según se llama al ministerio, él no tiene, por otra parte, a su disposición todo el tiempo entero de la cámara. Durante la legislatura, ciertos días de cada semana están reservados para la presentación y la discusión de *bills* presentados por miembros privados; éstos, al abrirse la legislatura, sortean para establecer la prioridad, en la orden del día de la cámara, de sus *bills*

o de sus mociones. Si hay muchos que entran en el sorteo, aquellos a quienes la suerte ha designado para elegir los últimos su hora, ven la legislatura tocar a su término, y las medidas gubernamentales atrasadas absorber los días reservados a los miembros individuales antes de que se les presente una ocasión; deben contentarse con esperar para el año siguiente mejor fortuna; sin embargo, se encuentra tiempo, por lo general, para examinar plena y lealmente un gran número de *bills* de iniciativa parlamentaria, y ningún miembro ve que se le niegue la probabilidad de emitir ante la cámara sus opiniones favoritas, o de probar la paciencia de sus colegas por repeticiones anuales de la misma proposición.

Sin embargo, los miembros descubren generalmente, por una larga experiencia que pueden ejercer sobre la legislación, una influencia más marcada presentando enmiendas a los proyectos del gobierno y que pueden obtener resultados más inmediatos y más satisfactorios, teniendo siempre al ministerio al corriente de ciertos movimientos de la opinión pública; esa influencia no podrían esperar ejercerla, esos resultados no podrían obtenerlos proponiendo ellos mismos medidas a las cuales su partido podría vacilar en unirse. En un sistema que muestra al ministerio que la política más prudente es conceder la más completa libertad de discusión, todo miembro puede tomar en las operaciones de la cámara una parte tan considerable como sus capacidades se lo permitan. Si tiene que decir algo que no sea insignificante, ocasiones repetidas tendrá de decirlo; porque los Comunes no envían a paseo más que a los fastidiosos y a los que hablan por el gusto de hablar.

La Cámara de los Comunes, exactamente como nuestra Cámara de Representantes, tiene sus comités y hasta sus comités permanentes; pero son de la forma antigua, que consiste en hacer simplemente informaciones y dictámenes, y no del nuevo tipo americano, es decir, de los que preparan y dirigen la legislación. No son tampoco nombrados por el *speaker*. Son escogidos con cuidado por un “Comité de Elección” compuesto de miembros de los dos partidos. El *speaker* es cuidadosamente tenido apartado de la política en el ejercicio de sus funciones, obra como el presidente imparcial, judicial de la Asamblea. “Dignidad de actitud, elegancia de maneras, gran resistencia física, valor e imparcialidad en los juicios, tacto consumado y conocimiento profundo, adquirido por la experiencia de toda una vida, de las leyes escritas y no escritas de la cámara”, tales son las cualidades del *speaker* ideal. Cuando toma posesión de su sillón renuncia a las alianzas de partido, sirve igualmente a los dos partidos en la

misma medida. Las tradiciones de estas funciones son tales, que el que las ocupa se siente obligado a juzgar tan imparcialmente como el primer juez del reino; y ha llegado a ser una cosa asaz común, para un *speaker* de probada habilidad, presidir varios Parlamentos sucesivos, ya permanezca o no en el poder el partido a que debe su elección. Sus principios políticos no comprometen su aptitud para llenar esas funciones judiciales.

Los Comunes en sesión ofrecen un espectáculo interesante. Constreñidos por el género de sus debates a colocarse cómodamente para hablar, los diputados se oprimen en un *hall* dimensiones un poco restringidas. Parece ser un lugar propicio para las luchas cuerpo a cuerpo. Los bancos, provistos de cojines, en que se sientan los miembros, se elevan en apretadas filas a cada lado de una calle central a que dan frente. A una de las extremidades de esa calle se alza el asiento del *speaker*; por bajo y frente a ese asiento, en el espacio libre, están los pupitres de los secretarios, cubiertos con pelucas y revestidos de togas. En los bancos de delante, los más cercanos al *speaker*, y a su derecha se sientan los miembros del gabinete, los jefes del gobierno; enfrente, en los bancos de delante, a la izquierda del *speaker*, se sientan los jefes de la oposición. Detrás, y a la derecha del ministerio, está reunida la mayoría; detrás, y a la izquierda de sus jefes, la minoría. Más allá de los últimos bancos, y por encima de las galerías exteriores de la cámara, más lejos que el *bar*, se hallan en derredor amplias tribunas desde las que el público puede contemplar las luchas ardientes de los dos partidos que se sientan así frente a frente, separados tan sólo por la calle de enmedio. Desde lo alto de esas tribunas, los que han tenido la suerte de penetrar en ellas escuchan las palabras de los *leaders*, cuyos nombres llenan los oídos del mundo entero.

La organización de la Asamblea francesa es, en sus grandes rasgos, semejante a la de los Comunes en Inglaterra. Sus jefes son los funcionarios ejecutivos del gobierno; son elegidos en las filas de la mayoría parlamentaria por el presidente de la República, de un modo que se parece mucho al que emplean los soberanos ingleses para componer el gabinete. También ellos son responsables de su política y de los actos de su administración frente a la cámara que dirigen. Ellos también, como sus prototipos ingleses, forman el Comité Ejecutivo del cuerpo legislativo; en fin, de la voluntad de este último depende su mantenimiento en funciones.

No se puede decir, sin embargo, que lo que pasa en la Cámara francesa se parezca muy de cerca a lo que ocurre en los Comunes ingleses. En la sala de los diputados no hay bancos reunidos y dándose frente; no hay tampoco

dos partidos homogéneos para disputarse la preeminencia. Hay partidos de partidos, facciones de facciones, grupos de grupos. Hay bonapartistas y legitimistas, republicanos y clericales, conservadores ariscos y fogosos radicales, reaccionarios estúpidos y anarquistas violentos. Se oye hablar del centro, del centro derecho y del centro izquierdo, de la derecha, de la izquierda, de la extrema derecha y de la extrema izquierda. Algunas de ellas son, por otra parte, puras facciones, simples grupos de irreconciliables; pero varios de ellos son, por el contrario, partidos numerosos y potentes, y de sus simpatías o antipatías mutuas dependen la formación, la autoridad y la duración de los gabinetes.

Naturalmente, también hay en un cuerpo así compuesto, una gran cantidad de materia combustible que la más ligera chispa basta para encender con una llama repentina. La Asamblea no sería francesa, si no fuera siempre excitable y a veces tumultuosa. El desorden completo es una eventualidad tan probable en su organización, que se ha provisto el remedio por un medio muy sencillo y prontamente aplicable. Cuando los diputados pierden la cabeza por completo y se hacen ingobernables, el presidente puede ponerse el sombrero, y a esa señal, a menos que la calma se restablezca inmediatamente, se suspende la sesión por una hora; hay motivo para esperar que a la expiración de ese plazo, los miembros puedan reanudar sus ocupaciones en un estado de espíritu más tranquilo. Hay otras reglas de procedimiento observadas en la cámara, que parecen a primera vista muy nuevas a los extraños, pero que un examen más atento hace aparecer diferentes de las prácticas de nuestra Cámara de Representantes en su forma, mucho más que en su esencia. En Francia, la libertad de la palabra concedida a los diputados es más grande que lo permitiría un gobierno por los comités; sin embargo, no se da al primero que sube a la tribuna y llama la atención del presidente, como acontece en la Cámara de los Comunes, donde nadie, salvo los ministros, goza de un derecho de prioridad en la obtención de la palabra. Los que desean hablar sobre un asunto en discusión, “inscriben” sus nombres de antemano en una lista que lleva el presidente, y el debate se circunscribe ordinariamente entre los miembros que se han “inscrito”. Cuando se ha agotado la lista, el presidente consulta a la cámara si se declara cerrado el debate. La cámara no tiene necesidad de aguardar, sin embargo, a oír a todos los diputados que se han hecho inscribir. Si una porción notable de la cámara se fatiga antes de finalizar la discusión, ella se juzga suficientemente informada, sin tener necesidad de escuchar a todos los que desean instruirla;

puede pedir que se ponga término al debate. Naturalmente, tal demanda no será tomada en consideración, si no emana más que de un pequeño número de miembros aislados, y hasta una porción notable no puede interrumpir a un orador con ese llamamiento perentorio que nosotros llamaremos la cuestión previa, pero que el parlamentario francés llama la clausura. Una petición de clausura no está sujeta a debate. Se puede hablar contra ella, pero no en su favor. A menos que encuentre una resistencia muy poderosa, se cuenta con que triunfará por su propio peso. La clausura misma debe ceder, sin embargo, si un miembro del ministerio invoca su derecho a la palabra, porque un ministro debe siempre ser oído, y además, después que ha hablado, debe autorizarse un discurso de respuesta. La clausura no puede decretarse tampoco, si no está presente cierta mayoría de diputados; y en caso de duda sobre la voluntad de la cámara, después de haberse efectuado dos votaciones sin revelar un asentimiento indudable y que reúna el *quorum*, continúa la discusión por consentimiento tácito.

Estas reglas no son tan enteramente coercitivas e inexorables como las que rigen a nuestros comités permanentes; no parecen tampoco bastante enteramente imperativas para contener eficazmente a diputados exuberantes en el momento en que están más excitados; pero son un poco más rígidas que era de esperar hallarlas en un sistema de responsabilidad ministerial, en que la pureza de la atmósfera depende tan directamente de la libertad de los debates. Están hechas para una Asamblea que tiene hábitos particulares y ardiente temperamento, una Asamblea a la que las palabras de un presidente apasionado hacen con frecuencia saltar y gritar, que a cada instante es arrebatada por borrascosas perturbaciones, y que se deja llevar al menor soplo de agitación que pasa. Hasta en los puntos secundarios, la cámara es esencialmente lo contrario del genio inglés. Los miembros no hablan desde sus puestos, como es costumbre por parte de los miembros de nuestras asambleas públicas, sino desde la tribuna, edificio bien en evidencia, erigido cerca de los pupitres del presidente y de los secretarios, parecido a una caja y muy semejante a esos púlpitos estrechos de raro estilo que pueden verse aún en algunas de las más viejas de nuestras iglesias de América. Y como antes de poder hablar deben conquistar los diputados la cima dominante, hay, según parece, palpitantes luchas de velocidad para alcanzar ese puesto ventajoso. Alguna vez ocurren escenas muy inconvenientes, cuando varios diputados, todos igualmente impacientes por conquistar aquel sitio codiciado, llegan a las estrechas gradas

en el mismo momento y se disputan la preferencia, sobre todo si sus amigos acuden numerosos en su socorro.

La Cámara de los Comunes inglesa y la Cámara francesa, tan desemejantes en los elementos que las componen y tan diferentes en sus modos de proceder, aparecen fácilmente semejantes en que tienen la misma significación constitucional y se encuentran ligadas en estrecho parentesco por el principio del gobierno de gabinete, que ambas reconocen y ambas aplican con sus más completas consecuencias. En Inglaterra como en Francia, un ministerio compuesto de los principales funcionarios de los departamentos ejecutivos se halla instituido a la vez como guía de la legislación y jefe responsable de la administración, es el lazo que une las ramas legislativa y ejecutiva del gobierno. Bajo este aspecto, esos dos sistemas presentan un violento contraste con el nuestro. Ellos reconocen y consagran un gobierno de partido sencillo, leal, desprovisto de artificio, con un comité permanente de jefes de partido responsable que pone juntos a la legislatura y al Ejecutivo en una colaboración íntima, pero todo se hace a plena luz; nosotros, por el contrario, prefiriendo tener al Congreso y al ejecutivo separados uno de otro, no permitimos a las mayorías de partido gobernar sino menos directamente, y refrenamos la acción de los partidos por un mecanismo legislativo complejo de cuarenta y ocho comités compuestos, semiministeriales. Los ingleses separan sus partidos claramente; nosotros los mezclamos.

Hay otro aspecto, sin embargo, bajo el cual son semejantes esos tres sistemas. Lo son en su objeto esencial, que es permitir a una Asamblea muy numerosa de representantes conservar la alta dirección sobre la administración y obtener la confección de buenas leyes. El Congreso no está con el Ejecutivo en relaciones tan directas como lo están los Parlamentos inglés y francés, y por consecuencia, no puede ejercer sobre él una intervención tan efectiva; hay mucho rozamiento en las numerosas ruedas del gobierno por los comités; pero en el conjunto del movimiento, el Congreso es tan omnipotente como la Cámara de los Diputados o la Cámara de los Comunes; y ya existan cuarenta comités con funciones sobre todo legislativas, ya exista uno sola con funciones semilegislativas, semiejecutivas, siempre tenemos, bajo una u otra forma, algo como la “Comisión Legislativa” de Mr. Mill.