

CAPÍTULO IV

EL SENADO

Esto es un Senado, un Senado de iguales, de hombres individualmente respetables, cada uno de los cuales tiene un carácter personal y una independencia absoluta. No conocemos amos, no obedecemos a dictadores. Es esta una sala en que nos consultamos mutuamente, en que discutimos juntos, y no una liza para mostrar campeones.

Daniel WEBSTER

El Senado de los Estados Unidos ha sido alabado de un modo extravagante o denigrado en exceso, según las ideas preconcebidas y el humor de sus diversos críticos. A los ojos de algunos tiene una grandeza de carácter, una superioridad de prerrogativas, y en general, una sabiduría práctica que no posee ningún otro cuerpo deliberante; mientras que, según otros, no es hoy, sea lo que quiera lo que antes haya podido ser, más que una sociedad, un poco escogida, de hinchazones ociosas, entre las cuales los pocos hombres de carácter, resueltos a realizar grandes cosas, no encuentran ningún estímulo ni casi nada de lo que les convendría. Ahora que, naturalmente, ninguna de esas opiniones extremas se parece a la exacta verdad, ni tampoco se puede llegar a la verdad mezclando juiciosamente las ideas menos exageradas que contienen. La verdad es aquí, como en muchos otros casos, algo enteramente sencillo y ordinario. El Senado es, exactamente, lo que debe ser, según el modo de su elección y las condiciones de la vida pública en este país. Sus miembros son escogidos en las filas de los políticos activos, conforme a una ley de selección natural a que obedecen, en general, las legislaturas de todos los países; y, por consiguiente, es probable que posea los hombres mejores que nuestro sistema llama a la política. Si estos hombres mejores no son buenos, es porque nuestro sistema de gobierno no atrae a los mejores por las recompensas que ofrece, y no porque el país no produzca o no pueda producir mejores elementos.

Se ha supuesto con frecuencia que el Senado era, exactamente, lo que la Constitución quería que fuese; que siendo muy elevada su posición en el sistema federal, el objeto y el carácter de sus miembros son igualmente muy elevados; que siendo muy larga su duración, su previsión debe ser también muy grande; que no siendo hecha la elección directamente por el pueblo, la demagogia no puede vivir en su palacio. Pero el Senado no es, en realidad, más que una parte considerable, es verdad, de los servicios públicos, y si las condiciones generales de esos servicios reducen a los hombres de Estado a morirse de hambre y crean demagogos, el Senado estará lleno de estos últimos, simplemente porque son los únicos que se presentan. No puede haber una raza especial de hombres públicos educados para el Senado. Preciso es que se reclute entre las ramas inferiores del sistema representativo, de que no es más que la parte más elevada. El arroyo no es más puro que su fuente. El Senado no puede poseer hombres mejores que los mejores hombres de la Cámara de Representantes; y si ésta no atrae más que a talentos inferiores, el Senado se ve obligado a contentarse con el mismo género de talentos. Yo creo poder decir que si el Senado no es tan bueno como se quisiera, es tan bueno como puede serlo en estas circunstancias. Contiene lo que nuestra política produce más perfecto.

Para apreciar y comprender al Senado, hay que conocer las condiciones de la vida pública en este país. ¿Cuáles son esas condiciones? Desde luego no son lo que eran durante los primeros años del gobierno federal; no son ya lo que eran hace veinte años; porque para esto, como para otras cosas, la guerra entre los estados termina un periodo y abre otro. Entre los grandes hombres de Estado de los días de la revolución, que han construido un gobierno, y los políticos de 1860, que lo han reconstruido, ha entrado una gran familia de jurisconsultos constitucionales en la vida pública, y ha ejercido una influencia sobre las leyes.

Las cuestiones que tenían que resolver nuestros hombres de Estado mientras la Constitución estaba en estudio, eran cuestiones políticas en el sentido más amplio; pero las que dominaron la vida pública después que el gobierno federal se hubo formado con éxito, eran cuestiones de interpretación legal que sólo los jurisconsultos podían resolver. Todas las cosas de la política, todas las dudas sobre la legislación, y hasta las dificultades diplomáticas, eran consideradas según las reglas que presidían a la interpretación de la Constitución. Casi todos los asuntos de interés público se relacionaban con algún principio constitucional en los laboratorios

de las escuelas que estaban en lucha sobre el sentido que había de darse a las leyes constitucionales. Las cuestiones constitucionales formaban siempre la marea de la política; las cuestiones de administración no formaban más que sus remolinos.

Los republicanos, en tiempo de Jefferson, sacaban su alimento de sus ideas sobre la Constitución, tanto como los federalistas. Los *whigs* y los demócratas de la época siguiente vivían de un alimento esencialmente el mismo, aunque fuera servido bajo formas ligeramente diferentes; y los partidos de nuestros días retornan con gusto a aquellos cocineros del tiempo antiguo, cuantas veces desean un buen alimento para fortalecerlos contra su debilidad. Las grandes cuestiones que suscitaban la admisión de nuevos estados en la Unión, y la anexión de un territorio extranjero, tanto como las controversias que acompañaron a la lucha sobre la esclavitud y las facultades reservadas a los estados, eran cuestiones esencialmente constitucionales. Por otra parte, ¿cuáles eran entonces las cuestiones vivas, fuera de aquellas cuyas raíces se encontraban en las facultades implícitas de la Constitución, acerca de las cuales tan fuertemente se disputaba? Debe recordarse que pocos publicistas se oponían a las obras públicas, por ejemplo, por razón de que fueran no razonables o inútiles. Todos los que estudiaban el caso como hombres de Estado se hallaban forzados a ver que la apertura de grandes vías fluviales, la construcción de caminos, la horadación de canales y todas las obras públicas que facilitan el comercio entre los estados y hacen rápidas y fáciles las relaciones entre las diversas partes de la Unión, eran conformes a los consejos de la sabiduría y a una política a la vez nacional en su espíritu y universal en sus beneficios. No se preguntaba, pues, lo que había mejor y más sabio que hacer, sino lo que las leyes permitían hacer; y los principales adversarios de los planes de obras públicas hacían descansar su oposición a ellos en un estudio atento del lenguaje de la Constitución. Si ella no aprobaba completamente sus actos, no querían moverse, aun cuando hubieran debido permanecer inmóviles toda su vida.

Tales eran también los principios que se ponían por delante cuando se ocupaban en las tarifas de aduanas. Esta cuestión de las tarifas pasó de repente al primer lugar en 1833. No era un gran movimiento de libre cambio anticipándose a la misión de Cobden y de Bright, sino una lucha entre el principio de los impuestos, de la Federación y los privilegios constitucionales de los estados. Los estados agrícolas creían ser aplastados bajo el talón de hierro de la política proteccionista que ellos mismos

habían hecho triunfar, y esperaban escapar de ella con ayuda de la Constitución. El gobierno tenía el derecho, que ellos admitían por otra parte, de establecer impuestos sobre las importaciones; la ley fundamental le otorgaba ese derecho. Pero, ¿quería eso decir que pudieran establecerse derechos de Aduana para otra cosa que para procurarse rentas legítimas? ¿Permitía la Constitución gravar con impuestos a la Carolina del Sur para proteger las industrias de la Nueva Inglaterra?

A aquella gran controversia sobre las tarifas sucedió entonces la lucha espantosa sobre el derecho de secesión y sobre la abolición de la esclavitud; y todavía aquí, como anteriormente, el partido que se veía estrechado de cerca buscó un refugio en la Constitución. Era todavía, al comienzo al menos, una cuestión de jurisprudencia. Más tarde escapó a la intervención de los jurisconsultos, y fue la guerra, con sus procedimientos crueles y salvajes, la que hubo de arreglarla. Pero permaneció en manos de los jurisconsultos mientras pudo, y hubiera permanecido hasta el fin si no hubiera sido ella misma más grande que la Constitución y no hubiera estado mezclada a intereses y pasiones que superaban a la intervención de la legislatura o de los tribunales de justicia.

Estos ejemplos del carácter que han tomado hasta ahora las cuestiones políticas en este país, bastan para recordar al que lee nuestra historia cuáles han sido los rasgos principales de nuestra política, y pueden servir para esclarecer el punto sobre que deseo insistir. Se comprende en qué sentido ha debido influir el curso de la política sobre los hombres de Estado y los jefes de partido. Cuando las cuestiones que se referían a la interpretación justa de la Constitución eran las cuestiones principales y las que había que resolver más pronto, se pedían jurisconsultos eminentes; y jurisconsultos se presentaban, en efecto, para responder a aquella necesidad. En un país como el nuestro, en que el pleiteo es facilitado por el establecimiento de numerosos tribunales de justicia accesibles e imparciales, se encuentran grandes abogados en número más considerable que grandes administradores, a menos que se creen medios extraordinarios para estimular a los talentos administrativos. En consecuencia, hemos tenido siempre excelentes abogados, mientras que hemos tenido que contentarnos con administradores pasaderos; y parece que estamos destinados a la desgracia de no poseer jamás en el porvenir hombres de Estado capaces de construir alguna cosa.

Las cuestiones constitucionales de los primeros tiempos eran tan importantes y tan urgentes, que atrajeron a grandes abogados, a pesar de la

tendencia que tenía nuestro sistema a privar a los jefes de toda autoridad. En presencia de cuestiones que afectaban a la estructura y el poder del gobierno federal, los partidos se vieron obligados a reunirse con un objeto definido y a aceptar una doctrina precisa. Cuando el mantenimiento o la abolición de la esclavitud hubo dejado de ser una cuestión de derecho constitucional, y se convirtió en un objeto de lucha entre el sentimiento y los derechos adquiridos, entre el interés y la pasión, hubo, naturalmente, una lucha ardiente y enérgica entre dos ejércitos compactos, y se vieron aparecer de repente jefes de partido poderosos.

Los tres periodos de desarrollo nacional que precedieron a la guerra entre los estados, crearon cada cual una clase especial de jefes políticos. Durante el periodo de la fundación hubo grandes arquitectos y grandes constructores; durante el periodo de interpretación constitucional hubo, lejos del pueblo, grandes eruditos políticos que pesaron y explicaron la letra de la ley, y más cerca del pueblo, grandes abogados constitucionales que hicieron entrar en la política las doctrinas de los eruditos; y durante el periodo de la agitación abolicionista hubo grandes maestros en el arte de conmover y grandes guías de los deseos del pueblo. Los publicistas del segundo periodo quedaron encargados de tratar la cuestión de la esclavitud, según he dicho, mientras pudieron, y fue muy a disgusto cómo cedieron el puesto a los oradores contra la esclavitud y a los campeones de ésta, que debían, con sus palabras, inflamar los sentimientos del pueblo hasta producir la guerra. Pero se necesitaban, naturalmente, para un movimiento nuevo jefes nuevos. Ese movimiento era esencialmente revolucionario por el tono y por las intenciones, y escapaba completamente a los principios de acción que habían dirigido la política de la antigua escuela. Su objeto era cambiar la Constitución y no defenderla. Sus jefes no hablaban para aconsejar, sino para expresar su cólera o para dar órdenes. Era una cruzada y no una campaña; el movimiento impetuoso de un proceso, no el examen de una medida que se discute. Y como todas las grandes causas apasionantes, tenía jefes, jefes cuya autoridad reposaba en el afecto y la simpatía del pueblo más que en una sabiduría reconocida o en sus éxitos de hombres de Estado. La guerra fue obra de filántropos; y la reconstrucción que siguió a la guerra fue la obra demasiado rápida de aquellos caballeros mal equilibrados de la cruzada, llenos de sentimientos atrevidos, pero desprovistos de un juicio tranquilo y previsor.

El movimiento antiesclavista hizo surgir jefes, que, por la naturaleza de sus profesiones, eran más pintorescos que ninguno de los que habían

figurado en la escena nacional desde que el famoso drama de la Revolución había abandonado las tablas; pero sus principales actos no fueron mejor compuestos que los del drama, que inmediatamente lo había precedido. Cuando la Constitución de un pueblo autónomo se forma deliberadamente con ayuda de precedentes numerosos, durante los primeros periodos de su existencia, debe haber doctrinas opuestas, bastante precisas, bastante fuertes y bastante activas, para tener cabida en los programas de partidos enérgicos, cada uno de los cuales obedece a los defensores más eminentes de sus principios preferidos. La época de nuestro desarrollo constitucional vio, pues, al frente de nuestros asuntos nacionales un grupo tan hermoso de hombres como los que hemos tenido después para dirigir la política civil del país; y aquéllos cedieron el puesto a hombres resueltos a hacer frente a las luchas de los tiempos nuevos, y bien a propósito para resolver las dificultades de una nueva serie de acontecimientos.

Desde la guerra, sin embargo, hemos entrado en un cuarto periodo de la vida pública, y estamos inquietos al ver que una clase nueva de hombres de Estado no ha aparecido para responder a las necesidades del gobierno presente, cuyas condiciones han cambiado. El periodo de la construcción federal ha pasado desde hace largo tiempo; las cuestiones de interpretación de la Constitución no son ya consideradas como urgentes; la guerra está ya acabada, y las cenizas de sus batallas se encuentran hoy casi extinguidas; no nos queda más que el trabajo, poco excitante, pero muy importante, sin embargo, del desarrollo apacible y diario de una administración juiciosa. Al cumplimiento de esta obra es a lo que debe dedicarse toda nación llegada a la edad madura, y debe hacerlo con toda la sabiduría, toda la energía y toda la prudencia de que es capaz. No puede decirse que esos nuevos deberes hayan hecho nacer hombres eminentemente formados para cumplirlos. No ha habido grandes administradores desde el comienzo de este periodo reciente, y no se descubre ninguna señal precursora del advenimiento de hombres de este género. Las formas del gobierno en este país han sido siempre desfavorables a la elevación fácil del talento, hasta una autoridad preponderante; y estas formas, hoy cristalizadas, permiten menos que nunca, a un pequeño número de hombres, tomar la dirección de los negocios, porque las cuestiones que están en primer término en política no son propias para hacer surgir y atraer a la arena a campeones hábiles y dignos de confianza, como la hacían las cuestiones constitucionales y la agitación revolucionaria de los antiguos

días. Son asuntos demasiado pacíficos, demasiado pedestres para conmover o para despertar el entusiasmo.

Es, pues, muy enojoso que sólo los sentimientos o el entusiasmo puedan hacer nacer jefes de partido aceptados y reconocidos. No hay funciones especiales para un gran jefe de partido en nuestro gobierno. El poder del presidente de la Cámara de Representantes está demasiado rodeado de trabas y demasiado oculto; los privilegios de los presidentes de las principales comisiones permanentes son demasiado limitados en extensión; el presidente es demasiado silencioso y demasiado inactivo, demasiado poco semejante a un presidente de gabinete, y demasiado parecido a un superintendente. Si hay un hombre a quien todo un partido, o una gran mayoría nacional, pida una dirección o un consejo, preciso es que dirija sin estar en funciones, como Daniel Webster, o a pesar de sus funciones, como Jefferson y Jackson. Es preciso que un acontecimiento o que las cuestiones del día impulsen a grandes abogados, o a grandes administradores, a ponerse a la cabeza de los partidos políticos, no oficialmente, sino por los derechos que les da, en las más grandes acciones de su vida, un principio a la vez vital y generalmente amado o detestado, o porque su elocuencia sin rival les permite dar una voz a ese principio viviente. Se necesita, para permitir elevarse, una causa más poderosa que las trabas de las formas gubernamentales, una causa que, por la autoridad de su voz imperiosa, haga de sus abogados los jefes de la nación, sin darles por eso un título oficial, aun sin que tengan necesidad de un título oficial. Nadie está llamado a dirigir, en virtud de una situación oficial conocida de nuestro sistema. No damos a nuestros jefes reales más que sus nombres: Mr. Webster fue siempre Mr. Webster, y nunca primer ministro.

En un país que se gobierna por medio de una Asamblea pública, Congreso o Parlamento; en un país cuya vida pública es representativa, la sola dirección real es la dirección de la confección de las leyes; el predominio en la Asamblea pública, lo que lo decide todo. Los jefes, si los hay, son los que sugieren las ideas y regulan las acciones del cuerpo representativo. No tenemos, pues, en este país un verdadero jefe, porque nadie tiene el derecho de dirigir la marcha del Congreso, y no se puede gobernar al país más que por el Congreso, que es supremo. El presidente de un gran comité, como el del presupuesto de las Vías y Medios, está, es cierto, en la fuente de una corriente importante de la política, puede desviar su corriente a su agrado o mezclar lo que le plazca a sus aguas; pero hay provincias enteras de la política que no dependen en forma alguna de su

autoridad. No puede ni dirigir ni influir sobre los demás presidentes que dirigen los otros asuntos importantes del gobierno. Ese hombre, que es el mayor de los presidentes, tan poderoso quizá como el que más en el gobierno, no está en modo alguno al frente del gobierno. No es, como todos los días lo siente, más que una gran rueda en medio de otras ruedas, algunas de las cuales son tan grandes como él, y que están todas, como él, impulsadas por fuegos que él no enciende ni vigila.

En una palabra, no tenemos ministerio ejecutivo supremo como el “gran ministerio de la Corona” del otro lado del océano, en cuyas manos reposa la dirección general de la legislación, y, por consecuencia, no podemos ofrecer como gran recompensa ese título de primer ministro, que es propio para estimular a los hombres de gran talento a ponerse en evidencia y a prestar grandes servicios públicos. El sistema de los comités es, como ya he mostrado, todo lo opuesto. Todos los premios para los hombres que llegan a primera fila son pequeños, y este sistema no da nunca el poder a un pequeño número. En tiempo ordinario, y en ausencia de cuestiones que apasionen, es eso un gran inconveniente, y hace las funciones legislativas poco atractivas para los espíritus de primer orden, para quienes la esperanza de una elevada posición y del poder, al frente de la Asamblea gubernamental o del consejo supremo de la nación, sería lo más atractivo. Si se pudiera pretender la presidencia, si se pudiera obtenerla por servicios distinguidos en el Congreso, entraría sin duda en la cámara un número considerable de hombres de talento, el tono se elevaría y los métodos de trabajo serían mejorados; y sin embargo, la presidencia está lejos de ser igual al papel de primer ministro en un gran país.

Hay, lo sé, un género particular de dirección legislativa que es muy poco deseable; y, sin embargo, esta objeción no es suficiente para que sea preferible quedar sin dirección. Es la dirección de los oradores; es el ascendiente que toman los que tienen el genio de la palabra. A los ojos de los que no les gusta, parece ser ésta una dirección de hábiles dialécticos, un éxito de fabricantes de frases, una victoria de declamadores fogosos, un gobierno dirigido no por sabios consejeros políticos, sino por lenguas siempre prontas a moverse.

Macaulay ha expuesto por su fuerza habitual el hecho que obsiona a los que aceptan esas objeciones. El poder de la palabra, dice:

...tan estimado por los políticos en un gobierno popular, puede existir en el más alto grado sin juicio, sin firmeza, sin el talento de leer los caracteres de

los hombres o las señales de los tiempos, sin ningún conocimiento de los principios de la legislación o de la economía política, sin ninguna habilidad en la diplomacia o en la administración de la guerra. ¡Qué digo! Puede hasta suceder que esas cualidades intelectuales que dan un encanto particular a los discursos de un hombre público, sean incompatibles con las calidades que lo harían apto para hacer frente con prontitud y con firmeza a un acontecimiento imprevisto. Tal era el caso de Carlos Townshend. Tal era el caso de Windham. Era una felicidad escuchar a esos oradores perfectos e ingeniosos. Mas, en un periodo de crisis, hubieran sido inferiores, como gobernantes, a hombres tales como Cromwell, que no decía más que absurdos, o Guillermo *el Silencioso*, que no decía nada en absoluto.

Sin embargo, debe observarse que ni Windham ni Townshend se elevaron a los más altos puestos de confianza en la Asamblea que sirvieron y encantaron con el interés y la elocuencia de sus discursos, y que Cromwell hubiera sido tan impropio para gobernar otra cosa que una república autocrática, como Guillermo *el silencioso* para ser otra cosa que un gobernante holandés. El pueblo no tenía, en realidad, ningún derecho a hacerse oír en el gobierno de Cromwell. Este era absoluto. Hubiera estado tan fuera de lugar en un gobierno representativo como un toro en una tienda de loza fina. Nosotros no querríamos tener un Bismarck, aunque pudiéramos.

Cada género de gobierno tiene los defectos de sus cualidades. El gobierno representativo es un gobierno de alegaciones, de discusión, de persuasión; y una gran multitud abigarrada que vota, es engañada a menudo por alegaciones falsas y arrastrada por malos consejos. Pero si se quisieran elegir ejemplos un poco más variados que los de Macaulay y sin partido preconcebido, sería fácil citar un gran número de oradores de nuestra raza, que han unido a su genio de la palabra una extraordinaria sagacidad en la administración de los asuntos públicos.

En todos los casos, los hombres que han dirigido a las asambleas populares han sido con frecuencia, como Hampden, dotados de un juicio, de una previsión y de una firmeza raras; como Walpole, extraordinariamente prontos y penetrantes “para leer los caracteres de los hombres y comprender las señales de los tiempos”; como Chatham, hábiles en dirigir las conquistas y la política del mundo; como Burke, versados en el conocimiento de los principios más abstrusos de la política; como Canning, sutiles diplomáticos; como Pitt, firmes durante las revoluciones; como Peel,

prudentes en materia de Hacienda; o como Gladstone, hábiles en todos los ramos de la ciencia política y a la altura de todos los acontecimientos.

Es natural que los oradores sean los jefes de un pueblo que se gobierna él mismo. Puede haber hombres hábiles y seductores en sus discursos, como se encuentran, sin duda, en la mitad de los colegios de abogados del país, sin estar equipados, ni aun medianamente, para las elevadas funciones del hombre de Estado; pero un hombre puede difícilmente ser un orador sin esa fuerza de carácter, esa prontitud de ingenio, esa claridad de visión, ese poder de inteligencia, ese valor en las convicciones, esa firme voluntad en las resoluciones, ese instinto y esa capacidad para dirigir, que son los ocho caballos que arrastran el carro triunfal de todos los jefes, de todos los gobernantes de hombres libres. Nosotros no nos opondríamos a ser gobernados una vez más por hombres como Henry u Otis o Samuel Adams; pero ellos eran el fruto de la Revolución. Estaban inspirados por las grandes causas de su época; y el gobierno que crearon no nos ha dejado medios ordinarios y pacíficos de atraer a la vida pública a hombres semejantes a ellos. Quisiéramos tener más como ellos, pero es pagar demasiado caro para tenerlos soportar las violencias de una revolución. Debe desearse un alimento menos picante para dar la salud a nuestro sistema legislativo. Debiera haber un tónico suave y eficaz, un estimulante ligero, tal como la esperanza cierta de llegar a las funciones más altas y más honrosas, para hacer que entrasen los hombres de un gran talento en la vida pública.

He ahí, pues, las condiciones de la vida pública que hacen de la Cámara de Representantes lo que ella es, una masa disgregada de elementos hostiles, y al Senado lo que es él, una pequeña Cámara de Representantes escogida y ociosa. Se estaría tal vez más cerca de la verdad diciendo que tales son las circunstancias y tal es el cuadro de gobierno de que las dos cámaras forman parte. Si el Senado no estuviera formado, sobre todo, de miembros procedentes de la cámara —es decir, si se compusiera de hombres especialmente preparados para sus funciones particulares—, sería probablemente más activo en el cumplimiento de su gran función, que consiste en examinar y discutir seriamente las cuestiones públicas, porque sus funciones son bastante diferentes de las de la cámara para que se las llame particulares. Hombres que han adquirido su manera de estudiar las medidas legislativas en la Cámara de Representantes, donde el trabajo de los comités lo es todo, y la discusión una simple “conversación dirigida al país”, no son todavía más que simples declamadores cuando entran en el

Senado, donde los miembros de comités tiránicos no vienen a interrumpirlos con la cuestión previa, y donde, por consecuencia, todos tienen el derecho de hablar libremente.¹

Sólo un talento superior, que se encuentra en pequeño número de hombres, puede permitir a un representante formado en la cámara desembarazarse de todos sus hábitos al entrar en el Senado. La mayor parte de los hombres no son buenos más que para una esfera en la vida; y cuando han sido estirados o comprimidos según la medida de esa esfera, flotarán o se encontrarán estrechos si se quiere ponerlos en otra. Sin embargo, siempre se adaptan más o menos. Si un nuevo senador tropieza por todos lados, porque está demasiado flotante en medio de los espacios no ocupados de los reglamentos de ese augusto cuerpo, algunas de las esquinas más grandes se romperán y sus ángulos serán redondeados; si está apretado y molesto en medio de sus nobles cortesías y de las maneras meticulosas de la alta Cámara, con el tiempo, con tal que permanezca en ella mucho, a fuerza de revolverse, se usará y acabará por poder moverse más o menos a sus anchas.

Pero es preciso decir que si el Senado estuviera formado de elementos mejores que lo son los miembros escogidos entre los representantes de la cámara, no podría probablemente hacer más eficaz nuestro sistema de legislación. Porque él tiene los mismos defectos radicales de organización, que hacen la debilidad de la cámara. Sus funciones están, como las de la cámara, ahogadas en los privilegios de numerosos comités permanentes.² Bajo este punto de vista, el Congreso es todo de una pieza. No existen más ocasiones en el Senado que en la cámara de obtener ese poder de jefe de partido reconocido, que elevaría a un hombre dándole el sentimiento del poder y que lo haría más sabio y más tranquilo dándole el sentimiento de su gran responsabilidad. A pesar de los dos o tres rasgos particulares que lo hacen más moderado y con frecuencia más razonable que la cámara, el Senado no tiene cualidad que de ésta lo separe y haga de él un cuerpo de

1 Se ha tratado una vez de introducir en el Senado la cuestión previa, pero esta tentativa ha fracasado, y así, esa manera imperativa de cortar de pronto toda discusión, no ha encontrado felizmente sitio en el Senado.

2 Para todo lo que concierne a las medidas financieras en el Senado, la vigilancia de los comités es completa. "Todas las enmiendas que proponen nuevos créditos [nuevas partidas presupuestarias: n. del ed.] que agregar a los *general appropriations bills* informados por los comités del Senado, deben ser enviados un día antes de la discusión al Comité de Apropiaaciones, y todos los *general appropriations bills* deben ser sometidos a dicho comité. Todas las enmiendas a los *bills* de créditos para los ríos y los puertos, serán igualmente sometidos al comité que se ocupa de esas cuestiones". Reglamento del Senado, 30.

diferente naturaleza. Su manera de obrar tiene la mayor parte de los rasgos que caracterizan el sistema de los comités.³ Sus decisiones son sugeridas, ya por un primer grupo, ya por un segundo o un tercero. Este uso tiene por resultado, como en la cámara, privarle de esa dirección, que es preciosa, no sólo para dar un fin determinado a la legislación, sino también para concentrar la responsabilidad de los partidos, para atraer a los hombres de talento y fijar el interés público.

Se ven, es cierto, senadores de una inteligencia más vasta y de una moral más seguras que sus colegas; y no es raro que ciertos miembros se conviertan en personajes eminentes, cuantas veces una gran cuestión viene a deliberarse ante el Senado. El público escoge de tiempo en tiempo a un senador que parece obrar y hablar con el verdadero instinto del hombre de Estado y que merece, sin duda alguna, la confianza de sus colegas y del pueblo. Pero ese hombre, por eminente que sea, no es nunca más que un simple senador. Nadie es el senador. Nadie puede hablar en nombre de su partido tanto como en su propio nombre; nadie tiene la confianza de un jefe de partido reconocido y aceptado. El Senado es simplemente un cuerpo de críticos individuales que representan los tipos muy poco numerosos de una sociedad en el fondo muy homogénea; y el peso de una crítica expresada en la cámara depende del peso del crítico que la expresa, sin que su conexión con el programa de un partido organizado con ese objeto la dé más importancia. Yo no puedo insistir demasiado sobre este defecto del gobierno congresional, porque es evidentemente radical. La dirección de un gran partido gubernamental con autoridad sobre ese partido, es una recompensa propia para atraer grandes contrincantes, y en un gobierno libre es la única recompensa que los atraerá. Se encuentran en el funcionamiento del sistema británico numerosos ejemplos de esa atracción. En Inglaterra, donde los miembros del gabinete, que es un comité de la cámara, son los amos del imperio, los hombres del mayor talento desean vivamente entrar en la Cámara de los Comunes, porque es el mejor medio, el único medio de llegar a ser miembro del gran comité. Un papel en la vida del Congreso es, sí, la mejor carrera abierta por nuestro sistema a los hombres ambiciosos; pero no lleva otra recompensa que ofrecer que el título de miembro de uno de los numerosos comités. Hay, sí una elección, es cierto, entre esos comités, porque unos tienen mucha mayor jurisdicción que otros, pero ninguno posee la supremacía en política ni el

3 Las veintinueve comisiones permanentes del Senado son, sin embargo, elegidas y no nombradas por el vicepresidente que forma parte del Senado, pero no es miembro de él.

derecho reconocido de hacer otra cosa que proposiciones. La presidencia de esos comités es el puesto más elevado en el Senado como en la Cámara de Representantes.

En un discurso pronunciado recientemente en la ciudad de Birmingham el 3 de noviembre de 1882, en su calidad de presidente del *Birmingham and Midland Institute*, Mr. Fronde dice, con mucha razón, a propósito de la forma del gobierno inglés y, por consiguiente, de todos los sistemas de gobierno popular:

En el gobierno por los partidos, la vida de los partidos viene a ser una especie de tribunal. El pueblo es el juez, los políticos son los abogados que, añade, con más ironía que verdad, no expresan sino rara vez y por casualidad sus verdaderas opiniones.

Los oradores políticos verdaderamente grandes, exclama, son los ornamentos de la humanidad, los ejemplos más bellos de los nobles sentimientos y de la perfección en la expresión de las ideas; pero han comprendido rara vez su época. Sienten con pasión, y por tal motivo, no pueden juzgar con calma.

Si aceptamos estos juicios de Mr. Fronde, teniendo en cuenta la reputación que tiene de pensar un poco excesivamente, sin preocuparse de los hechos, debemos felicitarnos de haber encontrado en este país un sistema que, llegado a su perfecto desarrollo, no deja más que poca o ninguna ocasión al político de hacer falsas declamaciones o al orador de inventar bellas frases para no expresar más que sentimientos. Esto no puede hacerse sino fuera de las salas del Congreso, en los estrados de las reuniones públicas, donde no se esperan más que palabras.

Parece que el hombre perspicaz está más favorecido que el orador en las reuniones de los comités, y entre nosotros son los comités los que gobiernan a la cámara legislativa. Los discursos pronunciados en la cámara no tienen influencia sobre los proyectos elaborados por los comités, porque esos proyectos se elaboran antes que los discursos se pronuncien. Esto es absolutamente cierto para las discusiones de la cámara; pero hasta los discursos del Senado, que parecen, sin embargo, libres, completos, sinceros, se hacen, por decirlo así, fuera de tiempo, no para producir resultado, sino para esparcir por fuera las opiniones de la Asamblea.

Sin embargo, es una de las grandes ventajas del Senado gozar de una libertad mucho más grande de discusión que la cámara. Él se permite, en sesión pública, hablar mucho de lo que hace, y dice, en general, cosas

muy sensatas.⁴ Es bastante poco numeroso para poder conceder a sus miembros una libertad completa y para tener al mismo tiempo en su procedimiento el orden y el sentido de la proporción que caracteriza a las pequeñas Asambleas, tales como los consejos de administración de los colegios o las reuniones de los directores de una casa de comercio. Estos, en efecto, saben que están reunidos para arreglar asuntos, no para pronunciar discursos, y dicen todo lo que es necesario, sin hacerse enojosos, y hacen todo lo que están llamados a hacer, sin tener necesidad de reglamentos que los obliguen a apresurarse. Los reglamentos, bien lo comprenden, son propios de las grandes Asambleas, que no tienen imperio sobre sí mismas. Naturalmente, se habla más en el Senado que en un consejo de administración, porque las corporaciones que el Senado representa son estados políticamente compuestos de colegios electorales, para los que los senadores están obligados, como los representantes, a hacer discursos que, si no se dirigieran más que a sus colegas del Senado, serían inútiles, si no impertinentes y fuera de lugar, pero que suenan bien en los oídos del pueblo, para el cual se hacen. Discursos pronunciados, por decirlo así, en nombre de los asuntos del Senado, son generalmente más útiles para la campaña electoral, que discursos electorales. Se aparenta que uno hace su deber, respecto de su partido, cuando dice vulgaridades de partido o lanza desafíos a sus adversarios en la sala del Senado o de la cámara.

Naturalmente, se ve uno menos tentado a hacer semejantes discursos en el Senado que en la cámara. La cámara conoce los terribles peligros de ese género, que se le reservarían si permitiera a sus trescientos veinticinco miembros discutir libremente, hoy que los frecuentes correos y las lenguas infatigables del telégrafo ponen a todas las circunscripciones al alcance de la voz de Washington. Por ello procura limitar lo poco de discusión que se permite, y confiarlo solamente a los pocos miembros de los comités que están encargados de los asuntos de todos los días. Pero el Senado es pequeño, tiene hábitos apacibles y no tiene semejante espantajo para atormentarlo. Puede pasarse sin la clausura ni la cuestión previa. Ningún senador querrá, ciertamente, hablar sobre todos los asuntos de la legislatura, ni preparar más discursos que los que pueda oportunamente

4 “Ningún senador tomará la palabra más de dos veces en una discusión, el mismo día, sin la autorización del Senado”. Reglamento del Senado, 4.

pronunciar antes que se acerque la suspensión. Puede también estar cierto de que la cámara perderá bastante tiempo para dejar ocios al Senado.

Los debates que hay durante cada legislatura en el Senado son, sin duda alguna, de una importancia muy alta. El talento que se despliega en esas discusiones se eleva con frecuencia a la altura de esas controversias que tenemos la costumbre de llamar grandes, porque han dado ocasión de mostrar su genio a hombres tales como Webster, Calhoun y Clay, que no tienen hoy iguales por el saber o por la elocuencia. Si los debates actuales están escondidos en los *in folios* del *Record*, no es porque no contengan discursos que merezcan ser notados y conocidos, sino porque no tratan de cuestiones que apasionen o que interesen a la existencia nacional, como se encontraban en los debates de los primeros años; es, además, porque nuestro sistema oculta y mezcla de tal modo los partidos en la legislación, que no deja ver nada muy interesante al público sobre las discusiones del Senado o de la cámara. ¿Qué hay de pintoresco o de importante a los ojos del hombre de partido en esas luchas verbosas con motivo de una ley que se trata de hacer? ¿Cómo saber que el porvenir de un partido será modificado por lo que se dice cuando los senadores discuten, o por lo que vote después de sus largos debates?

Sin embargo, aunque no se les atiende, las discusiones del Senado son muy útiles para escudriñar y expurgar los proyectos que vienen de la cámara. Las facilidades que ofrece el Senado de discutir pública y libremente, así como su procedimiento sencillo y desembarazado de toda formalidad, le permiten evidentemente llenar con mucho éxito sus elevadas funciones de cámara de revisión.

Cuando se ha probado y aceptado este hecho, queda todavía por examinar si dos cámaras igualmente poderosas fortalecen, haciéndolo más sabio, o debilitan, complicándolo, un sistema de gobierno representativo como el nuestro. No se ha puesto nunca en duda seriamente la utilidad y la excelencia del sistema de las dos cámaras en nuestro país; pero Mr. Turgot se burla un poco desdeñosamente de nuestra afectación en copiar la Cámara de Lores, sin tener lores; y en nuestros días, Mr. Bagehot, que es mucho más competente sobre este capítulo que lo era Mr. Turgot, ha puesto seriamente en duda las ventajas prácticas de dos cámaras legislativas, independientes una de otra. Aprecia mucho la Cámara de los Lores, porque no es, como parece serlo teóricamente, de igual orden que la Cámara de los Comunes, ni igual a esa Asamblea, sino simplemente “una cámara de revisión moderadora”, que tiene por misión cambiar lo que la

Cámara de los Comunes ha hecho de prisa y a la ligera, y algunas veces rechazar “*bills* en que la cámara no tiene todavía mucho interés, acerca de los cuales la nación no tiene aun ideas bien fijadas”. Hace observar que la Cámara de los Lores no ha tenido nunca, en los tiempos modernos, como cámara, un poder igual al de la Cámara de los Comunes. Antes del *bill* de reforma de 1832 los pares eran omnipotentes en materia de legislación; no, sin embargo, porque eran miembros de la Cámara de los Lores, sino porque nombraban a mayor parte de los miembros de la Cámara de los Comunes. Desde esta reforma perturbadora han tenido que contentarse con funciones en que nunca han brillado bien, es decir, funciones de la Asamblea deliberante. He ahí, según Mr. Bagehot, los hechos que han permitido a la legislación hacer progresos fáciles y satisfactorios con un sistema que, en teoría, conducía a las dos ramas de la legislatura suprema a un fatal atolladero.

Los inconvenientes de dos cámaras iguales le parecen evidentes.

La mayor parte de las Constituciones, dice, han evitado este error. Se le encuentra en las dos instituciones republicanas más notables del mundo. En las Constituciones de los Estados Unidos y de Suiza, la Cámara alta tiene tanta autoridad como la otra; ella podría oponer un obstáculo insuperable, detener los asuntos, si quisiera; si no lo hace, es gracias a la discreción de sus miembros, porque la Constitución legal no lo prohíbe. Los partidarios de esas dos Constituciones defienden esa dualidad peligrosa con ayuda de un razonamiento particular... Dicen que hace falta en un gobierno federal una institución, una autoridad, una asamblea que posea el derecho de veto, y ante la cual los diversos estados de que se compone la confederación, sean todos iguales. Confieso que esta doctrina no me parece evidente por sí misma; que se le afirma, pero que no se le prueba. El estado de Delaware no es igual en poder y en influencia al estado de Nueva York; y no lo haréis tal por darle el mismo derecho de voto en una Cámara alta. La historia de esta institución se comprende muy naturalmente. Un pequeño estado quiere y debe querer ver una señal, encontrar una huella de su antigua independencia en la Constitución que ha destruido esa independencia. Pero una institución no sólo debe ser natural, es preciso también que sea útil. Si es verdad que un gobierno federal no puede pasarse sin una alta Cámara del mismo orden que la otra, y gozando de una autoridad suprema, ese es un defecto más añadido a los numerosos defectos de tal gobierno. Esa imperfección es quizá necesaria, pero no deja de ser una imperfección.

Sería muy imprudente rechazar a la ligera las conclusiones a que ha llegado Mr. Bagehot, cuando se considera ese campo de exposición crítica en que es maestro consumado, quiero decir, el análisis filosófico de la Constitución inglesa; y cualquiera que lea el pasaje que he citado, advierte inmediatamente que él ve bien y con precisión, hasta cuando mira del otro lado de los mares, instituciones que repugnan a su modo de pensar. Pero en el caso presente puede decirse que no lo ha visto todo, y que se ha engañado sobre la verdadera naturaleza de nuestro sistema legislativo federal. Su error es evidente, no cuando sólo consideramos los hechos que ha anotado, sino cuando consideramos otros que ha ignorado. Es verdad que la existencia de dos cámaras semejantes es un mal, cuando esas dos cámaras son de diferente naturaleza, como ocurría bajo la Constitución de comienzos del reinado de la reina Victoria, a que Mr. Bagehot hace referencia para darnos un ejemplo. Bajo esa Constitución, todos los asuntos legislativos quedaban a veces suspendidos a causa de una diferencia de opinión inconciliable entre la alta Cámara, que representaba a los ricos criadores de ganado lanar de la colonia, y la Cámara baja, que representaba a los pequeños criadores de ganado lanar y al pueblo que no lo criaba en absoluto. La Cámara alta era, en otros términos, una cámara de clase, y así estaba muy alejada del principio representado por nuestro Senado, que no es una cámara de clase, más que lo es la Cámara de Representantes.

Las prerrogativas del Senado hacen, es cierto, nuestro sistema legislativo más complejo, y, por consecuencia, más difícil de hacer funcionar tal vez que el sistema británico; porque nuestro Senado tiene más poder que la Cámara de los Lores. Él tiene el derecho, no sólo de discutir y de detener una decisión de la Cámara de Representantes, sino que puede, además, con toda seguridad tomar él mismo una decisión y contradecir a la cámara hasta el fin del conflicto más largo y más violento. Es tan libre en sus actos como cualquier otra Asamblea gubernamental, y está igualmente cierto de que sus actos serán tomados en consideración. Pero lo que debe confortarnos y tranquilizarnos es que el Senado no tiene nunca el deseo de llevar su resistencia a la cámara, hasta el punto de que esta resistencia interrumpa la marcha de la legislación. Hay, en efecto, una “unidad latente” entre el Senado y la cámara, que hace casi imposible, o al menos muy poco probable, un antagonismo prolongado entre las dos Asambleas. El Senado y la cámara tienen un origen diferente, pero son, en realidad, cuerpos de igual naturaleza. El Senado es menos democrático

que la cámara, y, por consiguiente, menos sensible a las fluctuaciones de la opinión pública; pero sabe muy bien, como la cámara, que finalmente tendrá que dar cuenta de sus actos al pueblo, y, por tanto, obedece él también a los juicios permanentes e imperiosos de la opinión pública. No es arrastrado tan rápidamente por todas las ideas nuevas, pero puede ser arrastrado bastante pronto. Tiene también, como la cámara, que pensar en su propio interés en el momento de las elecciones.

Gracias a su forma de elección y al más largo plazo de su mandato, el Senado escapa casi completamente a la tentación de obedecer servilmente a los caprichos de las circunscripciones populares, que con frecuencia determina los actos de la cámara; tiene más valor para hacer su deber. Pero los hombres de que se compone el Senado son del mismo orden que los miembros de la Cámara de Representantes, y representan clases igualmente diversas. En nuestros días, muchos senadores son muy ricos, es cierto, y ha causado muchas preocupaciones su inmensa fortuna y las pretendidas tendencias aristocráticas que puede engendrar. Pero no puede decirse que aun los senadores ricos representen una clase, como si todos fueran opulentos criadores de ganado lanar o grandes propietarios de tierras. Su riqueza se compone de toda clase de valores, de toda clase de máquinas, de toda clase de construcciones, de posesiones de todo género en un país en que se encuentra un comercio muy activo y ricas manufacturas. Han adquirido su dinero de cien modos diferentes, o lo han recibido en herencia de padres que lo habían ganado en empresas demasiado numerosas para que se pueda enumerarlas; y lo han colocado por todas partes, en esto, en aquello, en todo. Su riqueza no representa intereses de clase, sino todos los intereses del mundo comercial. Representa, en una palabra, a la mayoría de la nación; se puede, pues, esperar que no descuiden una categoría de intereses por otra; que no despojen al comerciante para favorecer al granjero, o al granjero para favorecer al criador de ganado lanar, o a éste en interés del criador de ganado vacuno. Al menos, el Senado merece, bajo este punto de vista, tanta confianza como la Cámara de Representantes.

El Senado está así por fuerza de los intereses de una clase, y representa tanto a la nación en su conjunto como la Cámara de Representantes. Ahora, que es menos sensible a los movimientos inconsiderados y a las pasiones de la opinión pública, y eso es lo que constituye su valor como moderador, como peso destinado a mantener el equilibrio en nuestro sistema muy democrático. Nuestros primos de Inglaterra se han creado un

maravilloso sistema de gobierno, desembarazando poco a poco a su monarquía de sus caracteres monárquicos. Han hecho de ella una república, afirmada por una honrosa aristocracia, y cuyo eje es un trono sólido. Y lo mismo que el sistema inglés es una monarquía limitada por la Cámara de los Comunes y por el gabinete, puede decirse que el nuestro es una democracia limitada por el Senado. Cuando ese plan ha sido puesto a prueba, se ha reconocido que ésta era la principal ventaja de la Cámara alta, que había sido sustituida al principio, sobre todo, como prenda de la igualdad duradera y de la soberanía de los estados. En todos los casos, esta ventaja del Senado en nuestro sistema es la más evidente, y será de cierto la más permanente. Es tanto más precioso en nuestra democracia cuanto menos democrático es. El análisis filosófico de todos los gobiernos autónomos que han tenido buen éxito y que han sido benéficos, nos muestra que el único medio de obtener un equilibrio eficaz es tener una mezcla de elementos, una combinación de principios políticos en apariencia contradictorios; que el gobierno inglés es tanto más perfecto cuanto menos monárquico, y el nuestro tanto más seguro cuanto menos democrático; en fin, que el Senado nos salva con frecuencia de una intolerable tiranía popular.

“El valor, el espíritu, la esencia de la Cámara de los Comunes —decía Burke—, es ser la imagen exacta de los sentimientos de la nación”; pero la Constitución de un gobierno libre no debe reflejar sólo los sentimientos de la nación. Nos hace falta, además de la Cámara de los Representantes, que está completamente penetrada del sentimiento popular, un cuerpo como el Senado, que rehusa seguirlo cuando no lo aprueba; un cuerpo que tenga bastante tiempo y bastante seguridad para hacerle frente, aunque no sea más que de tiempo en tiempo y por corto plazo, hasta que el pueblo haya tenido espacio para reflexionar. El Senado es apto para cumplir seriamente y bien sus principales funciones, que consisten en la revisión de los proyectos de ley, porque su posición de representantes de la soberanía de los estados le confiere una gran dignidad y le asegura un respeto sincero, y porque las reclamaciones populares no llegan a él en forma de proyectos definidos e importantes, sino después de haberse debilitado pasando por los sentimientos y las conclusiones de las legislaturas de Estado, que son los únicos colegios electorales inmediatos del Senado.

El Senado experimenta, en general, los mismos sentimientos que la cámara; pero no los experimenta tan pronto, por decirlo así. Tiene al menos la probabilidad de ser la imagen exacta de las ideas de la nación, que son más lentas y más moderadas que sus sentimientos.

He ahí lo que hace del Senado “la segunda Cámara más poderosa y eficaz que existe”;⁵ y eso es lo que hace de sus funciones un freno eficaz, un equilibrio real en nuestro sistema. Sin embargo, su papel parece bien insignificante si se considera la letra y la teoría de la Constitución, donde el poder del estado sobre las autoridades federales, de las prerrogativas del Ejecutivo sobre las cámaras legislativas, y del Poder Judicial sobre el presidente y sobre el Congreso, figura en primer término, semejante al personaje de la virtud triunfando del personaje del vicio en nuestra moralidad política nueva y original. Pero ese poder del Estado queda, en realidad, sin efecto, porque está debilitado en gran parte por muchos “sí” y “pero”.

Lo que disminuye mucho la utilidad del Senado, es que rara vez está seguro de conservar más de los dos tercios de sus miembros durante más de cuatro años seguidos. Para que no haya interrupción en su existencia, se renueva por tercios cada dos años. Cada tercio es renovado sucesivamente o cambiado por su turno. Este sistema debilita, naturalmente, de un modo muy apreciable la fuerza legislativa del Senado, porque esta Asamblea mezcla los partidos en la composición de sus comités, como la cámara y esos comités son sometidos a modificaciones cuantas veces las elecciones bienales traen hombres nuevos que vienen de la cámara o de las oficinas del gobierno. Hay que buscarles inmediatamente un puesto en los grupos ocupados en estudiar los asuntos en las salas de los comités. No es el mandato del Senado el que dura seis años, sino solamente el de cada senador. Contando, a partir del año en que es elegido un tercio del Senado, la duración del mandato del mayor número, de los dos tercios a que no concierne la elección, será todavía, por término medio, de dos o de cuatro años. No hay nunca un momento en que dos tercios del Senado tengan más de cuatro años de funciones ante sí. Esta necesidad de cambiar constantemente, perjudica de un modo material a la política del Senado. El tiempo con que puede contar con certeza para llevar a cabo una empresa política en que se ha empeñado, pasa rara vez de dos años, es decir, de la duración del mandato de la cámara. Él no está menos modificado e influido que la Cámara baja por las elecciones bienales, aunque los cambios introducidos entre sus miembros no sean la obra directa del pueblo, sino la obra indirecta y más lenta de la acción de la opinión pública por medio de las legislaturas de los estados.

5 Son los propios términos de Lord Roseberry; y este testimonio viene de la segunda cámara más antigua y más célebre que existe.

Cuando se aprecia el valor del Senado como rama de la legislatura nacional, hay que ver las ventajas al lado de los defectos. Por un lado, el sistema de los comités, que suprime toda dirección y disgrega al Senado, y sus elecciones parciales, que lo sujetan a recibir cada dos años nuevos elementos, cuya llegada interrumpe su política y sus planes; por otro lado, ventajas que compensan esos inconvenientes, el hábito de las discusiones públicas y libres que esclarecen sus ideas, y hasta cierto punto las del público, sobre los asuntos de la nación, y hacen la legislación precisa y acorde consigo misma, y además, varias circunstancias que aumentan mucho su eficacia, tales como la práctica de un procedimiento lento y sabio, la elección en segundo grado, que le da independencia, y, en fin, el origen racional y augusto de su existencia.

Cuando consideramos al Senado en sus relaciones con el Poder Ejecutivo, no es ya una cámara legislativa, sino un consejo ejecutivo y consultivo. Y aquí debe notarse una interesante diferencia entre las relaciones del Senado con el presidente, y sus relaciones con los ministerios que, según la letra de la Constitución, no hacen más que uno con éste. Él está en relaciones directas con el presidente, y ejerce cierta influencia sobre los nombramientos y sobre los tratados. Se reúne en sesión ejecutiva (*executive session*) para discutir, sin ceremonias, los actos del primer magistrado. Sus relaciones con los departamentos son, en cambio, indirectas, como las de la cámara. Sus funciones legislativas, no sus funciones ejecutivas, son el látigo de que se sirve para imponerse a los secretarios. Su voluntad es la ley suprema en las oficinas del gobierno; y sin embargo, él no se dirige directamente a los departamentos para darles órdenes. No consulta ni negocia con ellos como con el presidente, su jefe titular. Los agentes inmediatos, los comités, no son los superiores constitucionales y reconocidos del secretario A o del interventor B; pero esos funcionarios no pueden mover un dedo o preparar otra cosa que pequeños detalles, sin asegurarse de que obedecen los deseos de esos señores extraños, irresponsables, sin mandato, y que tienen, sin embargo, la autoridad y el derecho de mandar.

Esta parte del poder del Senado sobre el Ejecutivo no debe detenernos particularmente; porque esa autoridad sobre los departamentos no es especial del Senado, es un poder que posee en común con la Cámara de Representantes, poder inherente al absolutismo de una legislatura suprema y de que es parte inseparable. Lo que merece un estudio especial es el papel del Senado como consejo del presidente en algunas grandes y mu-

chas pequeñas cuestiones. Su tiranía general sobre los ministerios se relaciona más bien con lo que diré dentro de poco, cuando estudie el gobierno congresional desde el punto de vista del Poder Ejecutivo.

El mayor privilegio consultivo del Senado —el mayor en dignidad, si no en resultados para los intereses del país— es el derecho de tener voz preponderante en la ratificación de los tratados con las potencias extranjeras. He hecho ya referencia a este privilegio, a fin de mostrar el peso que ha tenido en muchos casos para destruir el equilibrio ideal que se supone existir entre el poder del Congreso y las prerrogativas constitucionales del presidente; pero no me he detenido a discutir las razones orgánicas que han hecho imposible toda consulta real entre el presidente y el Senado sobre cuestiones de esta naturaleza, y que hacen que ese sistema, según toda probabilidad, deba producir luchas y desacuerdos. Yo no consulto al perito comprobador que examina mis cuentas cuando le someto mis libros, mis resguardos y una relación escrita de los asuntos que he negociado. No tomo su parecer, ni pido su consentimiento; no pido más que su visto bueno o acepto su condena. No busco su cooperación, me anticipo a sus críticas. Y la analogía entre mis relaciones con mi perito comprobador y las del presidente con el Senado no es muy remota. El presidente no tiene voz en las decisiones del Senado acerca de sus transacciones diplomáticas o acerca de las materias sobre que lo consulta; y sin embargo, si no se tiene voz en la decisión, no hay consulta. Cuando cierra sus puertas y se reúne en “sesión ejecutiva”, el Senado cierra sus puertas al presidente lo mismo que al resto del mundo. No puede éste responder a las objeciones que hace el Senado a sus determinaciones, más que por el medio embarazoso e insuficiente de un mensaje o por los buenos oficios de un senador que se preste a ofrecerle su concurso, pero que no tiene autoridad. Y aun con mucha frecuencia, el presidente no puede saber cuáles han sido las objeciones del Senado. Se ve obligado a acercarse a esa Asamblea como un criado que conferencia con su amo y que naturalmente está lleno de respeto para éste. El único poder que tiene para forzar al Senado a obedecerlo, es su derecho de iniciativa en materia de negociaciones. Este poder le procura la ocasión de comprometer al país en dificultades tales, que éste se halla obligado a seguir a los ojos del mundo cierta línea de conducta y el Senado vacila en atraer sobre él una apariencia de deshonor rehusando ratificar promesas inconsideradas o aprobar las amenazas imprudentes del departamento de Estado.

El mecanismo de la consulta entre el Senado y el presidente es, naturalmente, el mecanismo del comité. El Senado envía los tratados a su comité permanente de negocios extranjeros, que examina los mensajes del presidente, anejos a los tratados, y se esfuerza en comprender la situación con ayuda de todos los informes que puede tener.

Si el presidente desea servir de un modo de comunicación más satisfactorio que esos mensajes ceremoniosos, su único intermediario es el comité de negocios extranjeros. El secretario de Estado no puede conferenciar con su presidente o con sus miembros más influyentes. Pero ese género de relaciones da al presidente mucha menos autoridad que si tuviera voz consultiva en las deliberaciones del Senado mismo, o si se hallara frente a frente de esa Asamblea en una libre discusión y tomara parte en sus debates como uno de sus miembros. Eso se parece tanto a las negociaciones con una potencia extranjera, como las negociaciones que preceden a un tratado. Ello debe predisponer al Senado al papel de inspector.⁶

Sin embargo, no tenemos todos los días tratados que concluir, y un asunto excepcional puede producir, en los senadores, un sentimiento de responsabilidad excepcional e inducirlos a desear vivísimamente ser tranquilos y justos.

La ratificación de los tratados es una cosa mucho más seria que el examen de los nombramientos que constituye, durante cada legislatura, una diversión constante a los más importantes asuntos de la legislación. Son, sin embargo, los nombramientos los que acarrearán más desacuerdos entre el presidente y su señor, el Senado. Uno de los ejemplos más notables de la mala táctica que puede nacer de esas relaciones, es el caso de aquel Mr. Smythe, que era, en aquel momento, director de Aduanas en el puerto de Nueva York, y a quien el presidente Grant nombró, en 1869, embajador en la corte de San Petersburgo. Como concernía al servicio diplomático, este nombramiento fue sometido al comité de negocios extranjeros, de que Mr. Carlos Sumner era entonces presidente. Este comité se negó a aprobar el nombramiento; pero Mr. Smythe tenía una influencia muy grande y era uno de los hombres más hábiles en el arte de la política de pasillos. Consiguió así tener bastantes defensores en el Senado para convertirse en un terrible perro del hortelano. No llegó a hacerse nombrar,

⁶ En un momento dado, hubo tendencia a obrar de otro modo y mejor. En 1813, el Senado quiso hacer revivir el antiguo uso, según el cual el presidente leía su mensaje él mismo, e invitó al presidente a asistir a una discusión sobre los negocios extranjeros; pero Mr. Madison rehusó presentarse.

pero, durante cierto tiempo, impidió que se nombrara a otro y paralizó todos los asuntos del Senado.

Smythe mismo está olvidado; pero los que observan las condiciones actuales del poder senatorial no pueden menos de ver la alta lección que resalta de aquel caso, porque no es en modo alguno un caso aislado. Ha habido otros ciento tan malos como aquél, y nada prueba que no tengamos en el porvenir centenares más, si no se hubiera producido un movimiento en favor de una reforma radical del servicio civil para que los nombramientos representen, no las preferencias personales del presidente o las intrigas de otras personas, sino el mérito honrado y cierto. El Senado se verá probablemente forzado a aceptar esa reforma cuando haya sido aplicada a las más altas funciones.

Cuando se examinan las relaciones del Senado con el servicio civil y los abusos que acompañan a esas relaciones, se discute una fase del gobierno congresional, que promete ser pronto un simple recuerdo histórico. ¡Es lo que debe ardientemente desearse! y sin embargo, es lo cierto que nuestra política perderá así un rasgo característico muy notable y, en un sentido, muy interesante. No hay en los trabajos del Congreso muchas cosas que el pueblo se tome la pena de observar con algún cuidado, y hay que confesar que los hechos escandalosos que pasaban en el Senado a propósito de los nombramientos, estaban entre las raras cosas que el país observaba y de que hablaba con el más vivo placer y el mayor interés. El elemento personal era lo que nunca resultaba trivial. Cuando el senador Conkling dio su dimisión porque no podía hacer nombrar director de Aduanas en Nueva York, al candidato de su elección, el país se frotó las manos de gusto; y cuando ese mismo senador autoritario quería hacerse reelegir para justificar esa intervención ilegal de los nombramientos que se disfrazaba bajo el nombre de “cortesía del Senado”, el país halló un sabor particular a la discusión de sus probabilidades de éxito, y se rió de todo aquel asunto con verdadera alegría. Era una gran lucha que valía la pena de verla. Hubiera sido una lástima no verla.

Antes de que el movimiento en favor de una reforma se hubiera hecho bastante poderoso para refrenarlo un poco, ese abuso de los privilegios consultivos del Senado en materia de nombramientos había tomado tales proporciones, que algunos lo consideraban como el defecto más escandaloso de nuestro sistema político. Hubiérase dicho que era la coyuntura más endeble de nuestro sistema federal y, al mismo tiempo, la que se fatigaba más, y a la que se pedían más esfuerzos. Si había de producirse

una ruptura, ¿no sería en aquel sitio donde había mayor desgaste? Aquellos malos hábitos parecían tanto menos desarraigables cuanto que se habían desarrollado de la manera más natural. El presidente se hallaba forzado, como para los tratados, a obtener la sanción del Senado sin tener el derecho de hacerse oír y de dar su opinión ante la Asamblea; se formó bien pronto en las reuniones secretas de la “sesión ejecutiva” una inteligencia, según la cual los deseos y el parecer de cada senador que fuera del partido del presidente, debían tener más peso que la opinión de la mayoría misma, para decidir de la aptitud y el valer de las personas a que se proponía nombrar en el estado de aquel senador. Esta inteligencia era mantenida bastante secreta para que el público no pudiera condenar los actos que engendraba; el presidente mismo era mantenido siempre aparte, y no conocía más que los resultados, la votación final.

En todas las relaciones directas del Senado con el presidente, se halla de nuevo el mismo rasgo característico; el Senado da órdenes y no es responsable. El presidente puede fatigar al Senado con su resistencia obstinada, pero no puede tratar con él de igual a igual. No puede ir en persona ante el Senado; su poder no va más allá de un derecho general de hacer proposiciones. El Senado tiene siempre la última palabra. Nadie querría que el presidente tuviera el derecho de desechar las conclusiones del Senado, de tratar con las potencias extranjeras, de nombrar miles de funcionarios públicos, sin otra cosa que una vaga responsabilidad ante el pueblo que lo ha elegido; pero es ciertamente enojoso para nuestro gobierno que el Congreso gobierne sin tener relaciones directas y confidenciales con los funcionarios, por cuyo medio gobierna. Él da órdenes a otra rama del gobierno que estaba formada para ser su igual y hallarse colocada a la misma altura, y sobre la cual no tiene la autoridad legal de un amo, sino sólo la autoridad de un gran accionista que tuviera el monopolio de todos los privilegios y de todas las fuerzas del gobierno. Es como si los departamentos del Ejército y de la Marina fueran puestos sobre una base de igualdad, pero la posesión y la intervención de todas las municiones y del material de guerra se dieran a uno de los dos y se negaran al otro. El Ejecutivo está asociado a la legislatura para negar salarios, y no tiene el derecho de dar su opinión en la marcha del negocio. Está simplemente encargado de vigilar a los funcionarios.

Apenas había diferencia en otro tiempo, cuando el presidente iba en persona a leer su mensaje como una exposición ante el Senado y la cámara reunidos, y el Senado marchaba en corporación al palacio del Ejecutivo

vo para llevarle la respuesta. La exposición era la comunicación formal de un extraño tanto como el mensaje de hoy, y la respuesta del Senado no era un documento menos formal, porque el Senado dejaba a un lado sus asuntos ordinarios para prepararlo. Este encuentro frente a frente no era una consulta. El Parlamento inglés no consulta con el soberano cuando se reúne para oír el discurso del trono.

No sería oportuno, sin duda, no decir una palabra del presidente del Senado en un estudio sobre el Senado; y sin embargo, hay muy poca cosa que decir del vicepresidente de los Estados Unidos. Su posición es extraordinariamente insignificante y muy insegura. En apariencia, y estrictamente hablando, no forma parte de la legislatura —no es evidentemente miembro de ella— y, sin embargo, no es tampoco un funcionario del Ejecutivo. Lo que hay de notable en cuanto a él, es que en un estudio sobre el gobierno es difícil encontrar el sitio en que de él se pueda hablar. Se halla en el Senado, al cual está unido; pero no tiene allí más que muy poca importancia. Es simplemente un funcionario judicial encargado de regular los actos de una Asamblea cuyos reglamentos se han hecho sin su parecer y no se cambian siguiendo su opinión. Su importancia oficial no tiene nada comparable a la del *speaker* de la Cámara de Representantes. Mientras es vicepresidente, es oficialmente inseparable del Senado; su importancia es debida al hecho de que puede dejar de ser vicepresidente. Su principal dignidad, después de la presidencia del Senado, le viene de que espera la muerte o la incapacidad del presidente. Y lo que hay más embarazoso en el examen de sus funciones, es que al mostrar que hay poca cosa que decir por su cuenta, se ha dicho evidentemente cuanto hay que decir.