

**André Tardieu**

## La Agonía del Poder Ejecutivo

Reformada nuestra Constitución en el sentido presidencialista el año 1925, comienza a hablarse de nuevas reformas que tendrían por objeto dar paso a un **parlamentarismo moderado**. Para proporcionar a las personas que se interesan por esta clase de estudios un interesante elemento de juicio, nos ha parecido oportuno publicar, traduciéndolo de "L'Illustration" de París, el siguiente artículo, perteneciente a una serie que sobre asuntos constitucionales viene escribiendo el eminente hombre público M. André Tardieu. Por su talento indiscutido, por su experiencia de gobernante, por su versación en derecho constitucional, es M. Tardieu una de las primeras autoridades actuales en materia de organización política, y sus opiniones, por más que se refieran a Francia y a los franceses, serán de interés vivísimo para todos los estudiosos, cualesquiera que sean su patria y sus especiales puntos de vista en orden a atribuciones y funcionamiento de los poderes públicos. —LA DIRECCION.

 OS rasgos caracterizan nuestra organización política: la denominación de los elegidos por las oligarquías electorales, la absorción del poder ejecutivo por el legislativo.

En tiempo de Luis Felipe se decía: "El rey reina y no gobierna". Hoy día, la Cámara reina y gobierna. Es una desgracia para la Francia y para la República.

\* \* \*

El problema del poder ejecutivo en la democracia es tan viejo como el mundo. Las soluciones van desde la anarquía hasta el cesarismo. Ninguna es nueva.

Consideremos, ante todo, la democracia griega. Por la brevedad de sus magistraturas plurales, dejaban ellas a los ciudadanos que se reunían en el Pnyx las realidades del poder. Esas democracias eran ciudades, no estados.

Aristófanes, sin esperar ni al Macedonio ni al Romano, las había marcado con el fuego de su sátira: "Tú serás, decía al chanchero, el amo soberano de todos los hombres, tanto en el mercado, como en los puertos y en las asambleas. Tú pisotearás el Consejo. Tú destituirás a los generales. Tú les cargarás de cadenas. Tú les encarcelarás".

Luego vino Roma que, sin sutilezas intelectuales, concibió el orden y creó el Estado. Hizo ella lo que Grecia no había sabido hacer: la unidad del mundo conocido entonces, desde el océano al desierto de Siria y desde el Mar del Norte hasta las Syrtes. Cuando llegó el caso de administrar esta unidad, el ejecutivo republicano, después de un siglo de guerras civiles, se manifestó inepto para ello. Entonces sobrevino el Imperio.

El Imperio cayó. Pero, después de siete siglos de barbarie, fué aún la idea romana la que, por el juez y por el legista, dió su instrumento a la voluntad colectiva, de donde salieron las reyecías nacionales.

La reyecía francesa fué su más alta expresión. Desde Felipe Augusto, el Capeto era "emperador en su reino". Por la Iglesia, tenía las almas; por los togados, la justicia; por los burgueses, el dinero; por los rurales, la fuerza.

La historia de nuestros reyes es la de un ejecutivo que se desembaraza, que se defiende, que se impone. Su victoria sobre los feudales, democrática en sus causas y en sus consecuencias, aseguró la emancipación del Estado.

Correspondió al siglo XVI, por sus tres grandes revoluciones, religiosa, intelectual y material, suscitar fuerzas nuevas, que levantaron al individuo contra el Estado, preparando la filosofía del siglo XVIII y la conquista, en el XIX, del poder por las masas.

De aquí ha nacido el régimen representativo, hijo deformado de Rousseau y del sistema inglés. Jamás ha obtenido este

## La Agonía del Poder Ejecutivo

23

régimen el equilibrio de los poderes. El hombre que obra ha sido sacrificado al hombre que habla. Se había fundado una sociedad. Se buscaba un gobierno.

Esta cuestión inspiró al más grande de los jefes de Estado democráticos, Abraham Lincoln, esta reflexión melancólica: ¿"Un gobierno republicano debe ser demasiado fuerte para merecer el respeto de los individuos, o demasiado débil para mantener su propia existencia"?

Uno de los maestros de mi generación, envejecido en las filas de la izquierda, se regocijaba, hace diez años, de que, desde 1820 hasta 1920, el número de las repúblicas, regímenes en que el legislativo prima sobre el ejecutivo, hubiese pasado de 3 a 37, de los cuales 14 en Europa. Después de la guerra, el movimiento se ha dibujado en sentido inverso.

Las dictaduras, regímenes en que el ejecutivo prima sobre el legislativo, se han multiplicado en tres continentes, y en todas partes por las mismas razones. El desorden, nacido de las invasiones del legislativo, ha provocado una reacción contra la demagogía en las leyes, la dilapidación de las finanzas, la debilidad en las decisiones. De allí ha salido la dictadura. Montesquieu lo había previsto.

La soberanía parlamentaria, parodia de la soberanía, del pueblo, está expuesta a concluir cada vez que, por el exceso de su principio, mata ella al poder ejecutivo. Un ejecutivo fuerte es la condición técnica de una democracia libre: suprimid este ejecutivo fuerte y la democracia estará en peligro. Los franceses no parecen haberse dado cuenta de ello.

\* \* \*

Las circunstancias lo explican y también el carácter nacional.

Bajo el Segundo Imperio nuestros republicanos formaron las doctrinas que debían llevar a la práctica treinta años después. Pues bien, cada uno de estos republicanos era, como cada uno de nosotros, individualista. Dos razones en una para desconocer la necesaria unión entre la idea de democracia y la idea de autoridad.

¿Deseáis testigos? Ahí tenéis a Julio Grevy desencadenado,

desde 1848, contra la presidencia de la República, que ocupó más tarde; a Julio Ferry diciendo: "La Francia necesita un gobierno débil"; a Ranc, que exigía, para principiar, la supresión de la prefectura de policía. Todo lo que es ejecutivo, todos sus atributos, todos sus medios fueron, desde el principio, sospechosos a nuestros demócratas.

Vino la Constitución de 1875. Votada en las condiciones que se saben, creada la República por los sufragios de una asamblea antirepublicana, lleva ella, respecto del ejecutivo, la marca de las desconfianzas de la izquierda y de las desconfianzas de la derecha. Tanto abundan en ella, contra el ejecutivo, precauciones y garantías.

Llegó el 16 de Mayo. De un golpe, las pocas prerrogativas que había dejado la ley al poder ejecutivo van a morir por la costumbre. Jamás, desde 1877, un presidente de la República propondrá al Senado la disolución de la Cámara. Nunca ejercerá el derecho de veto con vistas a una segunda discusión.

Así todas las realidades del poder ejecutivo se van a encontrar concentradas en una función, que la Constitución no había previsto: la presidencia del Consejo. El presidente del Consejo es el jefe del gobierno. Pero, en la doctrina republicana, ¿qué es el gobierno?

Solamente conozco a M. Emilio Louvet que se atreviera, en un discurso de 1892, a reivindicar, en provecho de los ministros, la calidad de delegados del Presidente de la República. Todos los demás doctrinarios del régimen han reducido al Gabinete al papel de delegado de la mayoría. Es la vieja teoría inglesa de Gagehot, explícitamente adoptada por Gambetta y Ferry.

M. Juan Casimiro Périer, dió por esta razón, su dimisión como jefe del Estado, y, por la misma razón, M. Alejandro Millerand debió abandonar el Eliseo, no mejor protegido contra la fuerza por su teórica irresponsabilidad que lo que lo había estado antes que él Carlos X, Luis Felipe y el mariscal Mac Mahon.

La dominación desordenada del legislativo ha llegado a ser la regla. Estamos lejos de Víctor Duruy que deseaba en 1875 "un poder que administre fuera de la presión de los señores diputados"; más lejos aún de Lamartine que exclamaba en 1848:

## La Agonía del Poder Ejecutivo

25

“Un poder ejecutivo subordinado al legislativo no sería más que una aguja destinada a marcar, en el cuadrante de la Constitución, la hora de la voluntad o del capricho parlamentario”.

La teoría moderna es todo lo contrario y he aquí la definición que de ella dá el más escuchado de los escritores radicales: “El ministro no es más que el delegado del pueblo para la supervigilancia de un trabajo determinado. Para supervigilar a este supervigilante, otro diputado, que es relator del presupuesto. Los otros diputados son árbitros”.

En suma, ya no hay, entre el ejecutivo y el legislativo, separación de poderes, sino absorción del primero por el segundo. El aspecto fundamental del régimen es la omnipotencia parlamentaria frente a un poder empequeñecido de ejecución, del cual Richelieu habría dicho, como de Luis XIII principiante, que había sido “tragado”.

Después de las ideas, veamos el funcionamiento.

\* \* \*

Una vez inmovilizada la presidencia de la República por los textos y por la práctica, la presidencia del Consejo aparece como creación espontánea de esta práctica. ¿Qué vale ella?

A la inversa de los que hablan de ella sin haberla soportado, yo conozco esta carga. La he conocido de cerca, como miembro del gobierno en manos de hombres tan diversos como Clemenceau, Briand y Poincaré. Yo mismo he estado investido de la función presidencial en tres ocasiones. Y resumo así mi experiencia: cuando el jefe del gobierno, elegido por el jefe del Estado, ha escogido él mismo su ministros, queda entregado irremediabilmente a los abusos de poder del parlamento.

Hay dos asambleas, cada una de las cuales se multiplica en una veintena de comisiones permanentes, que se tienen, según la palabra de Poincaré, por otros tantos comités ejecutivos. El presidente del Consejo debe responder en todas circunstancias al llamamiento de las unas y de las otras, so pena de ser inculpado de irrespetuoso y de tendencias dictatoriales.

En *plenum*, está bajo el imperio de una facultad de interpelación, que, estrictamente reglamentada en otros países, entre nosotros no tiene límites. A las interpelaciones se añaden las

preguntas orales o escritas. El jefe del gobierno es un acusado perpetuo, que debe a las asambleas y a sus subdivisiones su presencia continua.

A esto se llama el control parlamentario. Pero el control así entendido es una intolerable invasión de los derechos del gobierno. Ni el proceso de la discusión legislativa deja de ser envenenado por un desborde de enmiendas hechas para falsear el sentido y para retardar la votación.

En el debate que tenía por objeto prevenir al *chomage* asegurando a los obreros desocupados 250 millones de francos en días de trabajo, debí, por culpa de las comisiones, esperar seis meses la designación de un relator y, por la de la Cámara, consagrar setenta y cinco sesiones a lo que habría podido hacerse en diez. Tuve necesidad de plantear cuarenta y una vez la cuestión de confianza y, después de trece meses, abandonar el poder sin haber llegado a la votación final.

Esta victoriosa obstrucción del legislativo contra el ejecutivo es paradójicamente organizada por el ejecutivo mismo, que pone a disposición de las comisiones permanentes de ambas Cámaras; en virtud de una larga tradición, funcionarios reclutados y pagados para preparar contra él las operaciones parlamentarias, que recompensarán en seguida ascensos excepcionales. Las dos comisiones de finanzas del Palacio Borbón y del Luxemburgo disponen, para este efecto, de un poderoso estado mayor de funcionarios. Las comisiones del ejército, de la marina, del aire, de las minas tienen medios semejantes.

¿Es necesario añadir que estos medios técnicos están constantemente subordinados a la obtención de resultados políticos que son la razón de ser de las Asambleas? Por esto, en cada compartimento de la vida parlamentaria, el gobierno, cualquiera que sea y por más bien que sirva, se halla expuesto a ser derribado. Así, M. Clemenceau, en Junio de 1918, estuvo a punto de ser precipitado del poder por haber, con plena autoridad, defendido al general Foch.

Los novecientos miembros del parlamento, sin responsabilidad ni riesgos inmediatos, esperan a su víctima, que no escapará. Lo precario del ejecutivo —en un tiempo en que, en el mundo entero, los ejecutivos con quienes la Francia trata se han consolidado— es la consecuencia de esta situación. Lloyd Geor-

La Agonía del Poder Ejecutivo

27

ge afirmaba que un gobierno francés que dura más de un año es un fenómeno. Decía la verdad, pues, a razón de noventa ministerios en sesenta y dos años, resulta para cada uno de ellos un término medio de ocho meses.

Tal es el sistema. Si, en las condiciones constitucionales normales, el ejecutivo pretende ponerle término, será derribado en una semana. Físicamente agotado, políticamente acosado, el hombre que dirige no tiene seguro el día de mañana. Guardándose de la derecha, guardándose de la izquierda, gastándose en una afiebrada defensiva, tarde o temprano "on l'aura".

Es el primer fruto de la omnipotencia parlamentaria. No es el único.

\* \* \*

Víctima en su banco, el jefe del gobierno lo es también en su gabinete. Las dos Cámaras lo asedian y lo asechan.

Enrique IV, al recibir a hombres que ya se llamaban parlamentarios, les dijo un día: —"Ustedes quieren ser bien pagados y piensan haber hecho mucho cuando me dirigen representaciones llenas de hermosos discursos y de bellas palabras. Y después van a calentarse y a vivir con toda comodidad". Esta libertad de lenguaje se ha concluído. Un presidente de Consejo, si desea vivir, debe acoger y satisfacer lo que se llama noblemente las "intervenciones".

Estas intervenciones se ejercitan ante todo en el dominio de la vanidad. Dos veces por año, el ejecutivo tiene Legiones de honor que distribuir. Lo esencial del mandato parlamentario es solicitarlas o exigir las en provecho de sus protegidos, que son electores. Mérito agrícola y Palmas académicas no son menos deseadas y disputadas.

Otras intervenciones, animadas del mismo espíritu, tienden a más positivos resultados: caminos, aducciones de agua, electricidad, construcciones escolares u hospitalarias, destrucción de animales dañinos, lucha contra la tuberculosis. Como para las condecoraciones, hay en cada ministerio oficinas especialmente dispuestas para canalizar estos deseos.

La administración está organizada para este efecto. Es necesario en cada materia, por técnica que sea esta materia, some-

ter a los ministros dos elementos de decisión, que ellos consideran con deferencia: el valor propio de esta decisión y su valor parlamentario, el cual se puede interpretar ya desde el punto de vista de la mayoría, ya desde el punto de vista de la minoría. No hay asunto por resolver que no tenga este doble carácter.

La situación de las personas no solicita menos la actividad de las asambleas. Hay los militares, cuyos elegidos supervigilan diligentemente el lugar de incorporación, los permisos y las bajas. Con este objeto, son muchos los millares de cartas que cada día llegan al Ministerio de la Guerra. Hay, sobre todo, los funcionarios, porque ellos votan y el ejército no vota.

Todo miembro del parlamento, por modesta que sea su importancia personal y política, pretende que se le consulte cuando se trata de nombrar en su departamento un prefecto, un subprefecto o un presidente de tribunal. La voluntad de los elegidos se manifiesta, a este respecto, ya para las recomendaciones, ya para las exclusiones. Por haber nombrado prefectos sin interrogar previamente a senadores y diputados, yo he perdido votos en votaciones políticas. Se interviene también, lo que es peor, en la administración de justicia y el correo parlamentario del guarda Sellos es aún más copioso que el de su colega de la Guerra.

Este régimen, que hiere al centro, hiere también a las extremidades. En cada prefectura, en cada subprefectura, la misma teoría de solicitantes se presenta cada día para fines idénticos, en que se afirma, en provecho de todas gentes y cosas, el desprecio de la autoridad legal y la incitación a la injusticia.

Una deplorable camaradería, hecha de cambios de procedimientos buenos que son excesos de poder, se establece así entre el gobierno, el parlamento y los funcionarios. El pueblo la traduce, en su sencillez, por estas palabras: "Se necesita pistón". El "pistón" resulta de la tiranía parlamentaria. Cuando las administraciones quieren defenderse contra ella, se dirigen al sindicalismo, quien, a su turno, las domina. En un caso como en otro, se transforman ellas en clientelas.

Edmundo Scherer, que escribía, hace más de cincuenta años, en un tiempo en que este juego apenas comenzaba, decía: "El diputado, hace depender el concurso que presta al gobierno de la satisfacción que él recibe para sus fines personales". ¡Cuán-

## La Agonía del Poder Ejecutivo

29

to progreso desde entonces! En Febrero último, se vió al Cartel de los funcionarios, apoyado por la C. G. T., instalarse durante toda una noche en una oficina de la Cámara, desde donde dictó sus votos a los miembros de la mayoría y derribó al Gabinete.

Estas costumbres no son de ayer. Datan del segundo Imperio. Pero la tercera República las ha desarrollado prodigiosamente. Es ella la única en el mundo que las soporta. Sopor-tándolas, ha superpuesto a los vicios de una Constitución abusivamente parlamentarizada los de una Constitución sindicalizada. Muchos funcionarios se han hecho estatistas porque el Estado, que todo lo ha tomado, puede darlo todo. Es lo que se llama la integración de las fuerzas sindicales. La huelga de los servicios públicos será la consecuencia.

Sea ante las Cámaras, sea ante sus agentes, nuestro ejecutivo democrático se ha colocado en situación de inferioridad. El régimen sufre por esto en su vida cotidiana. Podría sucederle, como en otros países, que sufriera también en su misma existencia.

\* \* \*

¿Se quiere evitarlo? Entonces es necesario cambiar. Cambiar el régimen absurdo que confiere a los controladores de los gastos el derecho de proponer aquellos que exigen sus electores; cambiar el régimen asesino, que abandona el gobierno a la tiranía de los elegidos.

No será esto fácil, primeramente porque la anemia del poder ejecutivo hace la vida dulce a mucha gente que aun no ha comprendido que, para defenderse eficazmente, el interés particular debe saber sacrificarse alguna vez al interés general. Desde el individuo de Bacon hasta el desarraigado de Barrés, se cae por un encadenamiento de egoísmos, sin que se muestren alarmados los beneficiarios del abuso.

No será fácil, tampoco, a causa de cierta especie de razonadores, de lo que nunca ha carecido la Francia y que, a todo lo que se les dice, responden: ¿"Y para qué"? Estas buenas gentes, si se les demuestra que las instituciones funcionan mal, objetan: ¿"Para qué las reformas? Un hombre es suficiente.

¡ Ahí tenéis a Clemenceau! ¡ Ahí tenéis a Poincaré”!

Se podría objetarles que Clemenceau y Poincaré han manejado a la Francia por el miedo, a la derrota y miedo a la quiebra, y que por su poder no ha sobrevivido a este miedo. Yo deseo más bien limitarme a señalar que, para justificar la posibilidad de un gobierno fuerte dentro del cuadro actual, nuestros ironistas han escogido sus ejemplos con bastante torpeza. M. Clemenceau tenía el estado de sitio; M. Poincaré, los decreto-leyes. ¿Qué se nos ofrece en su lugar?

Los profesores de negaciones nos conducen al desorden y a la dictadura. La república no vivirá sino a condición de renovarse. ¿Se quiere matarla? ¿Se quiere que viva? Si se quiere que viva, es necesario libertar al legislativo del yugo de las oligarquías, y al ejecutivo de la absorción por el legislativo.

Para este segundo objeto, he observado ya y volveré sobre ello, que dos reformas serían suficientes, que son la ley de la monarquía constitucional de Gran Bretaña, la ley de la República Helvética :disolución parlamentaria pronunciada por el jefe del Estado a propuesta del jefe del gobierno, referéndum introducido por éste sobre los grandes problemas de la vida nacional. Si alguien conoce mejores remedios que lo diga.

ANDRÉ TARDIEU.