

EL PAPEL DE LOS REPRESENTANTES

El moderno sistema de representación política, tal como hoy lo conocemos en los Estados Unidos, es un producto del desarrollo evolutivo del Estado nacional, cuyo origen se remonta a la Inglaterra del siglo XVII. Durante el siglo XIV, el Parlamento inglés tuvo su desarrollo como institución bicameral, que fué gradualmente adquiriendo poderes legislativos por medio de su autoridad en materias financieras, que le permitía hacer depender la subvención de fondos al Rey de la reparación de sus «agravios». A finales del siglo XV el consentimiento de ambas Cámaras, de los Lores y de los Comunes, fué reconocido de necesidad para la puesta en vigor de las leyes. El siglo XVII fué testigo de la clásica declaración del derecho del pueblo inglés a controlar la forma y política de su Gobierno por medio de sus representantes electos.

LAS IDEAS INGLESAS EN LA ÉPOCA COLONIAL

Al llegar la era colonial habían tomado forma en Inglaterra dos ideas con respecto a la postura exacta del representante en relación con sus electores. Una de ellas era la teoría de la delegación, según la cual un miembro del Parlamento era un mandatario del cuerpo electoral que lo había escogido, obligado a obedecer todos sus deseos. Esta idea fué sostenida por los «igualitarios» (*Levellers*) durante el período de la Commonwealth (1640-1660) y por los radicales ingleses a finales del siglo XVIII (1769-1800). Ella influyó los escritos de los teóricos de la política como Harrington, Sydney y Locke, y las doctrinas de jefes de la política colonial tales como William Penn y Roger Williams. Uno de los puntos principales del programa radical era el derecho de los electores a adoctrinar a sus representantes parlamentarios. Una clara exposición de esta idea es la formulada por Henry Cruger, un radical

que fué elegido, junto con Edmund Burke, para representar en el Parlamento a la ciudad de Bristol en 1774. HeLa aquí (1):

Siempre he sido de la opinión de que los electores tengan derecho a dirigir a sus representantes. Por mi parte siempre opinaré que mi deber en el Parlamento es dejarme guiar por vuestros consejos e instrucciones. Me consideraré el servidor de mis electores, no su dueño; supeditado a sus deseos, no superior a ellos. Y dejadme añadir: me hago a mí mismo responsable de cada acto de mi vida que atañe al público. Vuestro recto juicio hará, y tal es mi deseo, que me sostenga o caiga.

La otra idea sobre representación política, que tuvo su desarrollo en Inglaterra durante la época colonial, fué la idea de la representación virtual: esta teoría sostenía que el representante era un fideicomisario de toda la nación, siendo libre para tomar decisiones según su juicio independiente. Esta idea fué expuesta ya en 1745 por Sir William Yonge, que dirigiéndose a los miembros de la Cámara de los Comunes, dijo:

Todos saben que, según nuestra Constitución, una vez que un caballero resulta elegido, es el representante, o si me lo permiten, el apoderado del pueblo de Inglaterra, y como tal goza de absoluta libertad para actuar como crea mejor, en interés del pueblo de Inglaterra en general. Puede recibir, puede pedir, puede incluso seguir los consejos de sus electores particulares, pero no está obligado ni debe seguir sus consejos, si cree que no están de acuerdo con los intereses generales del país.

La declaración clásica de esta postura está contenida en el discurso de Burke a sus electores de Bristol, en 1774, en respuesta al reto de Cruger. El representante, dijo Burke, debía a sus electores, no solo su actividad, sino también su criterio, y en vez de servirles los traicionaba, si lo sacrificaba a su opinión. Emitir su opinión es un derecho que posee todo hombre; la opinión de los electores era una opinión respetable y de peso, que un representante debería siempre alegrarse de conocer, y que siempre debería considerar con la

(1) Citado por P. T. UNDERTOWN, en «Henry Cruger y Edmund Burke: colegas y rivales en las elecciones de Bristol, de 1774», *William and Mary Quarterly*, enero 1958, pág. 31.

máxima seriedad; pero las instrucciones autoritarias, mandatos que el representante estuviera obligado a obedecer ciega e implícitamente, a votar y a defender, aunque fueran contrarios a las claras convicciones de su juicio y conciencia, eran cosas totalmente extrañas a las leyes del país, y provienen de un error fundamental en la interpretación del orden y tenor general de la Constitución. El Parlamento no era un congreso de embajadores de intereses hostiles y distintos, sino la asamblea deliberativa de una nación con un solo interés: el de la comunidad, donde no debían regir intereses o prejuicios locales, sino el bien general resultante de la razón general de la comunidad. «Vosotros escogéis un miembro, naturalmente, pero una vez elegido, no es un miembro de Bristol, sino un miembro del Parlamento.»

Pese a algunas desviaciones circunstanciales, la idea de la representación virtual fué la que predominó, en la teoría y en la práctica, entre los miembros del Parlamento, en la Inglaterra del siglo XVIII, especialmente a partir de 1760 y durante el período de la Revolución americana.

LAS IDEAS CONTINENTALES

Entretanto, en el continente europeo, teoría y práctica diferían, en cuanto a la naturaleza de la responsabilidad del representante, tocante a sus electores. En sus escritos de finales del siglo XVIII, Rousseau rechazaba el principio de representación que él juzgaba incompatible con la soberanía popular. Tanto si los representantes tratasen de seguir un mandato popular imperativo como si ejerciesen su propio criterio acerca de las necesidades del bien común, su creencia era que llegarían a adoptar decisiones diferentes, en esencia, a lo que el pueblo hubiera decidido directamente. La opinión general solamente podría ser fielmente expresada en asambleas primarias.

En las Cortes de la España medieval, y en los Países Bajos, desde el siglo XV hasta 1814, los representantes se veían constreñidos a las instrucciones de sus electores. Por otra parte, la Asamblea revolucionaria francesa de 1789 declaraba que sus miembros, representantes de toda la nación, no podían ser coartados por las instrucciones de sus electorados particulares; y en las Constituciones de Francia, Prusia e Italia, a mediados del siglo XIX, se daba forma a un principio similar de libre representación (2).

(2) Artículo «Representación», de la *Encyclopedia of the Social Sciences*, de FRANCIS W. COKER y CARLTON C. RODEE.

LA REPRESENTACIÓN EN LAS ASAMBLEAS COLONIALES

Aunque los colonos americanos se vieron privados del derecho a elegir miembros en el Parlamento inglés, cada colonia poseía una asamblea legislativa, cuyos miembros se elegían sobre la base del sufragio popular limitado. Los sistemas coloniales de representación se vieron influidos por diversos factores. Los títulos coloniales daban a los colonos todos los derechos de los ciudadanos ingleses, incluso el derecho de votar representantes en las asambleas coloniales. Las costumbres y precedentes ingleses ejercieron una influencia directora en la calificación de los votantes de las colonias. La tendencia hacia una democracia directa pudo verse en la frecuente elección de muchos funcionarios, en los requisitos de residencia, en la supresión de las calificaciones de voto por posesión de bienes raíces, y en la práctica de la instrucción de los representantes. McKinley nos da un interesante ejemplo de una instrucción dada en 1773 por los habitantes de Orange County, en Carolina del Norte, a sus delegados en la asamblea (3):

Os hemos elegido como Representantes nuestros en la próxima Asamblea General, y al hacerlo así esperábamos, y aún esperamos, que expreséis nuestro Juicio en cada caso, cuando nosotros lo declaramos expresamente, o cuando, por otros medios, podáis conocerlo. En los demás casos, esperamos os atengáis a vuestra propia discreción, que siempre debe estar guiada por el Bien de nuestro País, en general, y de este Condado en particular. Este es nuestro concepto del Deber de los Representantes y del Derecho de los Electores.

«Estos procedimientos tendían, en su totalidad, a reducir al representante al estado de mero delegado, forzando al servidor público a corear exactamente, y bajo la amenaza de una inminente derrota en las urnas, el sentimiento de la mayoría del cuerpo electoral» (4). En esta larga carrera, la tendencia en las colonias era, pues, diferente de la idea inglesa de la representación virtual, a la que se oponían fuertemente los colonos, y más encaminada a la idea de la representación directa, reminiscencia de los Igualitarios de la Inglaterra del siglo XVII. Esta tendencia estaba influida, al menos en Nueva Inglaterra, por la teología puritana, con su teoría del pacto social, su idea de la sociedad orgá-

(3) ALBERT E. MCKINLEY: *The Suffrage Franchise in the Thirteen English Colonies in America* (1905), pág. 113.

(4) ALFRED DE GRAZIA: *Public and Republic* (1951), pág. 56.

nica y su doctrina de la magistratura. También fué modificada, en parte, por la idea de la representación de los intereses materiales predominantes de las pujantes clases comerciales, que tomó su forma de expresión durante el período revolucionario (5).

EL PERÍODO REVOLUCIONARIO-CONSTITUCIONAL

Los años de 1775 a 1790 se señalaron por el crecimiento de dos ideas fundamentales, respecto a la relación entre el representante y sus electores. Una de las escuelas la formaron los demócratas directos, como Benjamín Franklin, Thomas Jefferson, Tom Paine y James Wilson, que ponían su énfasis en la doctrina del contrato social y en los derechos del hombre, incluido el control de sus representantes en la cámara popular. Este grupo depositaba su fe en la gente común, la representación directa y la regla de la mayoría. «La representación, para ellos, es una simple cuestión de hacer de los funcionarios gubernamentales una réplica exacta y operante de la masa del pueblo en acción. Un representante debería ser directamente responsable ante sus electores, debería seguir sus instrucciones, su elección debería hacerse con frecuencia, la revocación y el referéndum deberían ser aplicados, la constitución debería restringir los poderes de los representantes, en vez de los derechos del pueblo, todo puesto de autoridad debería ser electivo, y la soberanía y deseos del pueblo expresados por medio del justo principio de la mayoría, poseían cualidades casi mágicas» (6).

Una segunda escuela, de la que eran máximos exponentes Madison y Hamilton, decía que la sociedad, tal como ellos la veían, estaba compuesta de intereses constantemente variables y contrapuestos, en un ambiente de expansión comercial, y buscaban en la Constitución un medio de crear un sistema de representación en el cual pudieran encajar y equilibrarse todos estos intereses contendientes. La representación era considerada por ellos como un medio de acoplar y controlar los grupos de interés. Al reflejar los intereses de la clase comercial y terrateniente, este grupo reaccionaba contra la teoría de la representación por delegación, que había dominado en la formación de los gobiernos de los estados, y parecía favorecer una especie de sistema de representación pluralística, que habría de salvaguardar los derechos de las minorías y frenar los excesos de la democracia directa. Este punto de vista de

(5) Acerca de las teorías de la representación en Inglaterra, en la Europa continental, y en América, ver ROBERT LUCE: *Legislative Principles* (1930), capítulo XIX.

(6) DE GRAZIA, obra citada, págs. 242-43.

equilibrio de intereses, de los conservadores, fué el que finalmente encontró su expresión en la estructura de gobierno que estableció la Constitución de 1787.

Madison, con su claridad acostumbrada, se hizo portavoz de este concepto de sociedad, en el número 10 de *The Federalist*:

Un interés territorial, un interés fabril, un interés mercantil, un interés monetario, junto con otros intereses de menor cuantía, surgen por necesidad en las naciones civilizadas, y las subdividen en diversas clases, motivadas por distintos intereses y puntos de vista. La regulación de estos varios y contrapuestos intereses constituye la tarea principal de la moderna legislación, e introduce el espíritu de partido y facción en las operaciones ordinarias y necesarias del Gobierno.

Acerca de las relaciones entre un representante y sus electores, los redactores de *The Federalist* escribieron también que «Es principio sólido e importante que el representante debe estar enterado de los intereses y circunstancias de sus electores. Pero este principio no llega más allá de las circunstancias e intereses que están relacionados con la autoridad y cuidado del representante» (7). Además, «Si consideramos la situación del hombre a quien el libre voto de sus conciudadanos ha conferido la investidura de su representación, veremos que ella encierra cualquier tipo de seguridad que pudiera idearse o desearse para mantener su fidelidad a sus electores... Deber, gratitud, interés, ambición, éstos son los lazos que le obligan a guardar fidelidad y simpatía a la gran masa del pueblo» (8).

EL DEBATE EN EL PRIMER CONGRESO

Una vez ratificada la Constitución, en el primer Congreso se llevó a debate una propuesta de enmienda a dicho documento, en el sentido de permitir a los electores dar instrucciones a sus representantes. Madison se opuso a esta propuesta, y fué rechazada por 41 votos contra 10, luego de un prolongado debate en que tomaron parte diecisiete miembros. La causa de la enmienda fué presentada por Mr. Page, de Virginia, y Mr. Gerry, de Massachusetts. Page opinaba que instrucción y representación van unidos inseparablemente, en una República.

Creo, señor (dijo), que dudar de la autoridad del pueblo para instruir a sus representantes puede proporcionarle un justo motivo

(7) *Federalist*, núm. 56.

(8) *Federalist*, núm. 57.

para dudar de su suerte. Veo en ello una peligrosa doctrina, subversiva con respecto al gran fin para el que se han confederado los Estados Unidos. Todo amante de la humanidad, todo hombre de buena voluntad de este país, querrá conocer el sentir del pueblo en toda ocasión de importancia; pero, ¿es que se puede expresar mejor que por medio de instrucciones a sus representantes...? es sentir de varias convenciones (de estado) que esta enmienda tenga lugar; creo mi deber apoyarla, y temo que pudiera originar una alarma entre mis electores si yo declinase esta responsabilidad.

Gerry mantuvo que las instrucciones del pueblo constituyen un freno adicional contra los abusos a que todo gobierno está expuesto.

... decir que la soberanía es del pueblo, y decir que no tiene derecho a instruir y controlar a sus representantes —dijo—, es absurdo en grado sumo..., la enmienda... expresa solamente el derecho del pueblo a dar instrucciones a sus representantes; el representante a su vez, si piensa como debe, habrá de comunicar estas instrucciones a la Cámara, pero cuán lejos haya de ir en su conducta, eso habrá de decirlo por sí mismo... Mucho bien puede derivarse de que en la Constitución se establezca que posee tal privilegio; el pueblo se verá animado a proseguir con sus instrucciones, que constituirán un fondo de útil información para la Legislatura.

La mayor parte de este debate giró acerca de si las instrucciones del pueblo deberían o no limitar la acción de sus representantes, pero la mayoría de los participantes en la discusión se opusieron a la enmienda. Hartley, de Pennsylvania, consideraba al Congreso como el mejor capacitado para juzgar sobre las medidas adecuadas, y preveía que las instrucciones nunca podrían servir más intereses que los del partido, que no harían más que estorbar a los mejores y más capacitados de los miembros, haciendo imposible acoplar los distintos puntos de vista. Clymer, de Pennsylvania, creía que un derecho de instrucción sería «un principio peligroso, totalmente destructor de todas las ideas de un cuerpo independiente y deliberativo, que son requisitos indispensables en las legislaturas de los Gobiernos libres». Sherman, de Connecticut, pensaba que:

... una vez que el pueblo ha elegido a un representante, su deber consiste en reunirse con otros representantes de las distintas partes de la Unión, consultar con ellos, y llegar a un acuerdo sobre aque-

llos actos que hayan de resultar en beneficio general de toda la comunidad. Si tuvieran que ser guiados por sus instrucciones, sería inútil toda deliberación; todo lo que cada individuo tendría que hacer sería sacar sus instrucciones, dejarlas sobre la mesa y hacerlas hablar por él.. El deber de todo buen representante (dijo Sherman) es estudiar qué medidas pueden con mayor probabilidad, incrementar el bienestar general y, una vez las haya descubierto, darles todo su apoyo. Por consiguiente, si sus instrucciones coinciden con sus ideas, en cualquiera de estas medidas resultan innecesarias, y si fueran contrarias a las convicciones de su propio sentir, debe estar obligado, por los más elementales principios de justicia, a desobedecerlas.

Sedgwick, de Massachusetts, se preguntaba de qué forma puede conseguirse averiguar cuál es el sentir de la mayoría de los votantes, en un gran Estado, y darlo a conocer. Lawrence, de New York, se opuso a la enmienda, porque creía que cada uno de los miembros debe considerarse a sí mismo como representante de toda la Unión, y no de un determinado distrito, que lo ha elegido, y cuyos intereses pueden ser opuestos a los del bien común; las instrucciones, si no son obligativas, son superfluas. Y Madison, de Virginia, no creía que los habitantes de cualquier distrito puedan ser los portavoces de todo un pueblo. Lejos de ello, «sus ideas pueden estar en contradicción con el sentir de todo el pueblo; de aquí que la consecuencia de que las instrucciones son obligatorias para el representante, es de naturaleza dudosa, si no peligrosa» (9).

Esta fué, evidentemente, la opinión preponderante en la Cámara, durante el primer Congreso, a despecho de la inclusión del principio de las instrucciones en las Constituciones de diversos estados. Los representantes eran delegados de toda la Nación, y no simples agentes de sus electorados particulares.

DESARROLLO DE LA REPRESENTACIÓN DIRECTA (1800-1860)

El triunfo de Thomas Jefferson sobre los Federalistas, en 1800, señaló el principio de un nuevo siglo, y un cambio en la teoría dominante en la práctica de la representación política. Las ideas de Madison y Hamilton quedaron eclipsadas, y por todo el país se extendió la fe en el hombre medio y en los

(9) *Annals of Congress*, tomo 1.º, págs. 733-748. Edición de Gales and Seaton (1834).

resultados de la democracia directa. Las primeras décadas del siglo XIX fueron testigos de la ampliación del sufragio y de la expansión del electorado, así como de la tendencia hacia la elección directa de los funcionarios, y la profusa adopción de la costumbre de instruir a los representantes. Se puso de moda la idea de la representación directa, una idea que «exaltaba el principio de la mayoría, ponía las instituciones sociales tan cerca del individuo como era posible, condenaba la división de trabajo entre funcionarios y público, y denunciaba todo fallo del representante en cuanto a reflejar inmediata y fielmente el total matemático de los deseos y características de sus electores» (10).

La naturaleza de las relaciones entre el miembro del Congreso y sus electores, más en boga en esta época, se refleja en la costumbre de dar instrucciones, que generalmente eran obedecidas. Podemos ver algo de la concepción del papel del representante, tal como se concebía entonces, en el tono de una resolución adoptada por la legislatura de Virginia, en 1812, cuando sus Senadores en el Congreso (Giles y Brent), se negaron a seguir las instrucciones legislativas. La resolución sostenía que las instrucciones a los representantes habían constituido una práctica legal en la Cámara de los Comunes, en Inglaterra, desde tiempo inmemorial, que era «mucho más indisputable en los Estados Unidos, donde se reconocía al pueblo como única fuente de toda legislación, que la naturaleza de la representación exigía el derecho a la instrucción, y que la confianza y discreción de que se hace depositario a un representante «se basan en el supuesto de que está encargado de los deseos, familiarizado con las opiniones, y dedicado a los intereses de sus electores» (11).

Cuando Andrew Jackson fué elegido Presidente, en 1828, recibió una carta de felicitación, por su primer mensaje anual al Congreso, del filósofo inglés Jeremy Bentham, que había publicado, en 1817, un folleto sobre la reforma parlamentaria. Bentham envió a Jackson una colección de documentos titulados «Anti-Senatica», en los cuales atacaba el carácter no-representativo del Senado americano, pero sí aprobaba la cualidad representativa de la Cámara de Representantes, en la que veía «una unidad de intereses y afectos con el cuerpo de sus electores» (12).

El Presidente Jackson expuso su propio concepto del papel del representante en su proclama sobre el movimiento de secesión de Carolina del Sur, en 1832, cuando dirigiéndose a los miembros de la Cámara de Representantes

(10) DE GRAZIA, *Obra citada*, pág. 246.

(11) *Idem*, págs. 126-127.

(12) *Idem*, pág. 122.

declaró: «Aunque puedan en la práctica, como es su deber, consultar y preferir los intereses particulares de sus electores, cuando estén en conflicto con cualquier otro interés particular o local, será siempre su más alta y principal obligación, como representantes de los Estados Unidos, procurar el bien común» (13).

No mucho después, Abraham Lincoln, entonces joven legislador de un estado, expresó su propio punto de vista con respecto a la relación de un representante con sus electores. Siendo candidato a la reelección para la legislatura de Illinois, en 1836, inició su campaña diciendo (14):

Si resulto elegido, consideraré a todos los habitantes de Sangamon como mis electores, incluso a aquellos que se oponen a los que me apoyan. Mientras actúe como representante suyo, estaré dirigido por sus deseos en todos aquellos asuntos en que caiga dentro de mis medios averiguar cuál es su voluntad, y en los que no pueda haré lo que mi propio juicio me diga que pueda servir mejor a sus intereses.

No todos los legisladores de esta época sentían de igual forma que Lincoln. Se dice que «Davy» Crockett, representante de Tennessee en el Congreso, dirigió a sus electores, cuyas peticiones rehusaba obedecer, el siguiente descortés mensaje, en 1836: «[Yo me voy a Texas, y ustedes pueden irse al diablo!» (15).

En sus escritos de 1851, John C. Calhoun, a quien preocupaba los derechos de los estados, y los intereses de las minorías, elaboró una original teoría de representación, que rechazaba el principio de la mayoría, y clamaba por una representación aparte por clases e intereses, cada una de las cuales poseería el derecho del veto sobre los actos de las demás. Antes de que una ley de aplicación general pueda ser válida —arguía— debe recibir el consentimiento de cada uno de los intereses, en cuyo caso habrá sido aprobada por «mayoría concurrente». De lo contrario, la legislación será nula y sin validez en los estados que la hayan rechazado. La teoría de Calhoun fué liquidada por la Guerra Civil, pero sus ecos perduran, aún hoy día, en el país (16).

(13) *Messages and Papers of the Presidents*, tomo II, pág. 648. Citado por DE GRAZIA, *Obra citada*, pág. 128.

(14) NICOLAY and HAY: *Abraham Lincoln*, tomo I, pág. 129.

(15) GEORGE H. HAYNES: *The United States Senate (1938)*, tomo 2, pág. 1.030 n.

(16) JOHN C. CALHOUN: *Disquisitions on Government and Discourse on the Constitution Government of the United States*.

TENDENCIAS POSTERIORES A LA GUERRA CIVIL

El siglo transcurrido desde la Guerra Civil ha sido escenario de la acción de fuerzas antagónicas, tanto en la teoría como en la práctica de la representación política en América. La reacción psicológica de los Estados del Sur a su derrota en la guerra, el nacimiento de nuevos y diversos grupos económicos, como consecuencia de la expansión de la industria y de la agricultura de la postguerra, y del crecimiento de las corporaciones sindicales, los cambios en la composición étnica de la población, a medida que millones de emigrantes europeos atravesaban nuestras puertas, y la lenta emancipación de los negros, en las últimas décadas, se han ido combinando para originar cambios de gran alcance en las ideas y en las tácticas de la representación.

Los propugnadores de la democracia y de la representación directa buscaron la democratización de los partidos políticos, sustituyendo las convenciones directas y primarias por convenciones controladas. Fueron los que dirigieron en su mayor parte, el movimiento pro voto femenino, por la elección popular de los Senadores de los Estados Unidos. Fueron ellos los que abogaron por el movimiento de iniciativa, referéndum y revocación; un movimiento encaminado a lograr el control popular del gobierno, que llegó al máximo a finales del siglo XIX y principios del XX. En 1938, veinte Estados habían adoptado la iniciativa y el referéndum. El desarrollo de las encuestas sobre la opinión pública, que tuvo lugar después de la Primera Guerra Mundial, fue asimismo tomado como otra manifestación de la marea democrática, y como un medio de inducir al representante a atenerse a los deseos explícitos de sus electores. Todos los movimientos en pro de un tercer partido, de 1890, 1912 y 1924, iban encaminados a la búsqueda de reformas en la representación, y en las instituciones políticas, cuya finalidad era fortalecer la posición del «pueblo», contra los «intereses», en los escaños del Congreso, en los departamentos ministeriales y en el propio Gobierno federal (17).

Mientras tanto, con la creciente complejidad de la sociedad americana, y el carácter cada vez más complejo de muchos cuerpos electorales, el legislador tendía a convertirse más en mediador entre intereses antagónicos del mercado político que en representante directo del pueblo. La aparición en Washington de poderosas camarillas, a las que se denominó «la tercera Cámara del Congreso», expuso a los miembros del mismo a una serie de presiones por parte de grupos de intereses organizados, que convirtieron la labor del represen-

(17) Para conocer una exposición completa de estos fenómenos, véase de GRAZIA, *Obra citada*, capítulo VI.

tante en un esfuerzo para resolver sus diferencias. Como dijo T. V. Smith, representante de Illinois (18):

Las legislaturas son los más genuinos ejemplares del proceso de apaciguamiento. Es una visión humilde, pero honorable, del procedimiento democrático... La legislación es... un negocio en el que se hace algo, y luego se espera para ver quién grita, y entonces se acallan los aullidos como se puede, para ver de dónde van a salir los próximos gritos.

En los últimos tiempos, el papel del representante va siendo, cada vez más, el de un mediador de sus electores, en sus relaciones individuales y colectivas con el Gobierno federal. La intervención legislativa en la vida de los ministerios federales, ha llegado a ser «más complicada, más sutil y más detallada» que nunca (19). Los electores esperan de su representante en el Congreso que intervenga a su favor en los organismos del Gobierno para conseguir un contrato de la Marina, o para obtener una decisión favorable de un organismo regulador, o lo que sea. La intervención del Congreso en la Administración es mucho mayor, evidentemente, en aquellos programas relacionados con préstamos, subsidios, contratos, franquicias y permisos de diversos tipos. Marver Bernstein señala que muchos miembros del Congreso se verían libres de una molesta carga que ocupa una gran parte de su tiempo, si se les prohibiera intervenir en todos los asuntos relativos a adjudicaciones formales por organismos. Pero prácticamente todos ellos consideran estos servicios a sus electores como una parte necesaria e inherente a su función representativa.

Paradójicamente, los mismos desarrollos básicos que han creado una masa siempre creciente de peticiones, reclamaciones y presiones por parte de los electores, han dado al mismo tiempo al representante una mayor libertad al tomar sus decisiones. La organización de los grupos de interés y los medios de influencia se han ido perfeccionando; la educación de las masas, el creciente interés en los asuntos públicos y la mayor facilidad de comunicación, han traído como consecuencia más y más peticiones al representante; pero la creciente diversidad de intereses, en la mayor parte de los cuerpos electorales, hace cada vez más difícil el dominio por parte de cualquier porción del distrito o de cualquier interés particular. La mayor «libertad» del representante

(18) T. V. SMITH: *The Legislative Way of Life* (1940), página 71. Acerca del legislador como agente, político, parlamentario y miembro de partido, ver HERMAN FINER, *The Theory and Practice of Modern Government* (1949), páginas 379-384.

(19) MARVER H. BERNSTEIN: *The Job of the Federal Executive* (1958), pág. 101.

no implica, naturalmente, que su labor sea más fácil, pero ayuda a explicar por qué la masa ascendente de exigencias de los electores no se traduce en que sus funciones estén cada vez más de acuerdo con las teorías de Jefferson y Jackson.

Muchos representantes se han considerado a sí mismos y han actuado en consecuencia como actuarios libres, gozando de amplia discreción, guiados por su buen juicio, sus convicciones, y los dictados de su conciencia. Otros representantes han actuado como delegados de sus distritos, atentos a seguir las instrucciones recibidas de sus electores, o las promesas que les hicieron, aunque hayan ido en contra de sus propios juicios o principios. En la práctica, la mayoría de los representantes han mezclado ambos procederes, según las circunstancias, actuando a veces como agentes libres, para tomar decisiones sobre asuntos acerca de los cuales carecían de instrucciones, y otras veces como delegados, con la orden de seguir los deseos de los que quedaron allá en casa. Y aún otras veces han actuado como mediadores, buscando un apaciguamiento entre intereses encontrados, mediante un sistema de ofertas y compensaciones. En cualquier sesión del Congreso sus miembros han tenido que adoptar múltiples decisiones al celebrarse las votaciones, tanto en los comités como en el pleno. Y al obrar así, han sido influidos, en mayor o menor grado, por los deseos de sus electores, por sus partidos políticos, por las presiones de intereses particulares y por sus propios puntos de vista con respecto al bienestar común. Los deseos de los electores, las promesas personales, la política del partido, las presiones de los grupos de intereses, las propias convicciones, y las concepciones sobre el bien común, son los factores que han influido, en proporciones variables, en las innumerables decisiones tomadas por los representantes en el Congreso desde 1789.

PUNTOS DE VISTA DEL CONGRESO CON RESPECTO A LA FUNCIÓN REPRESENTATIVA

El concepto que tiene el Congreso con respecto a la función representativa se refleja en las opiniones expresadas por sus miembros a través de los años. En la época en que los miembros del Congreso eran condenados, como clase, por observadores tales como Henry Adam y Simon Newcomb, por ineficaces, incompetentes y corrompidos, existían en el mismo hombres honrados y capaces, como Garfield en la Cámara, y Sherman y Hoar en el Senado. En respuesta a las críticas de algunos de sus electores, Garfield respondió en una carta abierta, en la que establecía su teoría de las relaciones de un representante con su distrito. «Creo—escribía en 1865— que un representante debe

proyectar sobre cada asunto de importancia pública toda la luz a que le capacita su posición, y entonces hablar y votar de la forma que deba, a su juicio, favorecer los intereses de sus electores y los de toda la Nación. Si los electores, al repasar los actos de su representante los estiman defectuosos en cuanto a habilidad, juicio o integridad, tienen siempre la solución de elegir a otro en su lugar. Pero mientras está en funciones, sus actos deben ir guiados por sus propios juicios, basados en las sugerencias de sus electores y en cualquier otra información disponible. Sobre ninguna otra base hubiera yo aceptado el puesto que ostento; sobre ninguna otra base podría continuar ostentándolo» (20). Siete años después anotó en su diario: «Es algo terrible vivir en el temor de los electores, como algunos otros miembros del Congreso. Antes preferiría ser derrotado cada uno de los días del año que vivir en semejante terror» (21).

El representante Robert Luce, de Massachusetts, que ocupó un puesto en la Cámara durante veinte años, expresó su maduro punto de vista acerca del papel del representante de la siguiente forma, en 1926 (22):

El legislador no puede ser un mero agente que trata en vano de decidir qué es lo que quiere la mayoría de sus amos. Tampoco tiene que ser en puridad un apoderado que adopte decisiones totalmente independientes, concebidas y apoyadas por él mismo. Tiene que ser a la vez agente y apoderado, en la mayor medida posible. Debe sentir que su obligación es tanto tratar de modificar las opiniones de los demás cuando no está de acuerdo con ellas, como dejar que sus propias opiniones sean modificadas por el consejo de los demás. Tiene que obrar lealmente, tanto con sus electores como consigo mismo. Un hombre así debe estimar solamente necesario romper con sus electores, o con su partido, en aquellas raras ocasiones en que se debe dejar de lado la Razón y dejar que trabaje la Conciencia. La gran masa de la legislación es asunto de expediente. Ni siquiera una vez de cada cien, es asunto de decidir entre lo que ordinariamente se cree es el bien o el mal. Únicamente cuando el bien o el mal están sobre el tapete, es cuando el legislador debe negarse a hacer concesiones, a transigir o a claudicar.

(20) THEODORE C. SMITH: *Life and Letters of James A. Garfield*, tomo I, página 382.

(21) JAMES A. GARFIELD: *Diary*, 19 de febrero de 1872. En la Sección de Manuscritos de la Biblioteca del Congreso.

(22) ROBERT LUCE: *Congress: An Explanation* (1926), págs. 52-53.

Durante las declaraciones de la comisión La Follette-Monroe, en 1945, varios miembros trataron de sus relaciones con sus electores. El tema general consistía en que el pueblo había llegado a ver en el miembro del Congreso no su representante en el mismo, sino su correveidile en Washington. Algunos miembros defendieron esta última posición sobre la base de que de esa forma se ganaban amigos en su tierra natal, y contribuían a humanizar las relaciones entre el pueblo y la burocracia de Washington. Otros miembros se quejaron de que la labor de correveidile les dejaba muy poco tiempo para sus tareas legislativas principales. Todos ellos ofrecieron una gran variedad de soluciones al problema, de las cuales, la más original, quizá, fué la propuesta por el representante Ramspeck, de Georgia, de que la tarea se dividiera en dos partes: la parte legislativa, que sería ejercida por representantes electos, en el Congreso y la función de servicio, a realizar por agentes elegidos, ante los organismos ejecutivos del Gobierno.

Tras una década en la Cámara, el representante de California, Jerry Voorhis, discutía el punto de vista según el cual el Congreso debe hacerse simplemente eco de la voz del pueblo. «El concepto realmente válido de *Gobierno representativo* —dijo— presupone que el pueblo elige a sus representantes porque espera de ellos una acción mejor, de mayores alcances, que la que el propio pueblo, como tal, podría realizar con su limitado acceso a la totalidad de los hechos» (23).

Ahora, cuando casi la mayoría de los miembros del Congreso son mujeres, vale la pena citar el punto de vista de una de ellas, con respecto al papel de los representantes. Recientemente la Sra. Cora Knutson, de Minnesota, respondió a un cuestionario relativo a la tarea, responsabilidad y principios de los representantes en el Congreso, que en parte reproducimos (24):

Los miembros del Congreso se eligen sobre la base de sus principios personales y de los de su partido. Estos principios rigen nuestros juicios y nuestros actos. Sería imposible hacer que los diversos matices de opinión de nuestros electores dirigieran nuestros actos; todos los debates se atascarían en un punto muerto. También sería salirse de la realidad basar nuestras decisiones en una estadística de las cartas que recibimos, opinando sobre diversas medidas. Estas cartas no pueden servir para reflejar un estado de opinión, puesto que hay mucha gente que no escribe a sus representantes.

(23) JERRY VOORHIS: «Una advertencia al Congreso para que dirija y no siga». *New York Times Magazine*, 25 de enero de 1948, pág. 12.

(24) *Congressional Record*, 28 de junio de 1958, pág. A5889, edición diaria.

Siempre hay ocasiones en que es necesario hacer concesiones, pero nunca cuando es cuestión de principio. Hemos sido elegidos por el pueblo de nuestros distritos. Tenían que tener confianza en nosotros, pues de lo contrario no nos hubieran elegido, o no continuaríamos ostentando el cargo. Ellos nos han cargado la responsabilidad de hacer las leyes y de representarlos lo mejor que podamos. El intercambio de idea entre congresista y elector es fundamental en nuestro sistema de vida democrático, pero las decisiones últimas hemos de adoptarlas nosotros.

El que un miembro del Congreso deba o no transigir, en contra de sus principios, para conservar su puesto en la Cámara, es un dilema al que, tarde o temprano han de hacer frente todos los políticos. El ex Senador por Connecticut, William Benton, formuló esta pregunta a varios de sus antiguos colegas y reseñó sus respuestas en un artículo en el *New York Times*. Una de las respuestas era la del representante John Vorys, de Ohio, que era entonces un prominente miembro, republicano, de la Comisión de Asuntos Extranjeros, el cual dijo: «Soy en extremo cauteloso cuando se trata de calificar de decisiones morales a las decisiones políticas. Por otra parte, creo que los Congresistas y los Senadores son útiles, pero no indispensables, y que ningún congresista ni Senador debe emitir un voto a sabiendas de que es erróneo sólo para ser reelegido. No hay diferencia en el error, tanto si es moral como legal, económico o de otra clase» (25).

Otra de las respuestas fué la del representante John W. McCormack, de Massachusetts, jefe de la mayoría parlamentaria, que escribió: «Nunca me pongo, mentalmente, en la postura de llegar a una avenencia entre mis principios y mi conciencia. Sin embargo, existen ocasiones en que tengo que armonizar diferencias para poder realizar progresos o mantener la unidad, y luego volver a empezar desde ese punto de partida. La extensión que se dé a los términos «avenencia» o «armonizar», depende en cada caso de las circunstancias, del ambiente, de la fuerza de la oposición, o del apoyo dado a determinada medida o de otros muchos factores. Pero a veces no existe posibilidad de «avenencia» ni de «armonía», como en el caso de la Ley de Servicios Selectivos, de 1941, tres meses antes de Pearl Harbour» (26).

(25) WILLIAM BENTON: «El gran dilema: conciencia o votos», *New York Times Magazine*, 26 de abril de 1959.

(26) *Idem*. Acerca de dos recientes declaraciones senatoriales sobre la función representativa, véase WAYNE MORSE: «¿Qué pide el pueblo americano a sus políticos?», conferencia JAMES sobre el Gobierno, Universidad de Illinois, 1951, y RICHARD L. NEU-

En el transcurso de un estudio comercial recíproco realizado bajo los auspicios del Centro de Estudios Internacionales, del Instituto Tecnológico de Massachusetts, Lewis A. Dexter se entrevistó con varios miembros del Congreso. Como consecuencia de ello escribió un artículo basado en dichas entrevistas, en el que llegaba a las siguientes conclusiones con respecto al punto de vista de los congresistas de hoy, con relación a la representación (27):

El Congresista representa a veces la imagen de su distrito o de sus electores, y a veces no... Su personalidad, su carrera y su apariencia pública influyen en gran medida en la forma de escoger parte de lo que oyen y en cómo lo interpretan después.

La principal diferencia entre unos y otros Congresistas estriba en cómo, consciente o inconscientemente, definen sus responsabilidades... su concepto de su «deber profesional». Unos pocos mantuvieron explícitamente teorías de representación y muchos lo hicieron implícitamente..., las cuales provenían de la experiencia práctica y no de fuentes académicas o filosóficas.

Algunos miembros se expresaron en el sentido de que su obligación era elegir el camino recto, independientemente de los puntos de vista de sus electores... Otro miembro dijo: «Mi primera obligación es salir reelegido. Yo estoy aquí para representar a mi distrito... Ello forma parte de mis más firmes creencias en cuanto a lo que es la función de un Congresista...» Otro miembro consideraba que su responsabilidad en determinados debates era exclusivamente la de su distrito. En otros debates se sentía fuertemente inclinado a dar más importancia al interés nacional, en cierto modo, como opuesto a las conveniencias de su distrito.

Los Congresistas tienden a ver sus obligaciones como algo que atañe o a la nación o a sus electores... La definición que hace el Congresista de lo que es el interés nacional y su responsabilidad en un determinado debate depende en gran medida de su conocimiento de los hechos que en él intervienen...

El concepto que un Congresista tiene de su distrito le sirve en proporción considerable de autojustificación y puede llegar a constituir una especie de profecía integral... El Congresista escucha mu-

BÉRGER: «¿Ha ido el pueblo más allá de sus "conductores"?, *New York Times Magazine*, 23 de agosto de 1959.

(27) LEWIS ANTONY DEXTER: «El representante y su distrito», *Human Organization*, primavera de 1957, págs. 2-13.

cho más a menudo a los que están de acuerdo con él. Algunos hombres interpretan automáticamente todo lo que se les dice, como una justificación de sus propios puntos de vista...

En términos más generalizados, lo que oyen los Congresistas y la forma en que lo interpretan depende de quiénes son... La reputación de que goza un Congresista entre aquellos que quisieran influir en él determina en gran medida lo que de verdad le dicen.

El autor citaba algunos casos importantes en que los Congresistas fueron cambiados por sus distritos y, finalmente, concluía:

Nunca debe olvidarse que la mayoría de los Congresistas... respetan el derecho de petición. En general sienten que todo el mundo tiene derecho a hablarles o escribirles acerca de los debates públicos, pues para eso están allí. Pero no se preocupan tanto por cada misiva como pudieran suponer los comunicantes. Generalmente creen que ellos tienen igual derecho a desatender el punto de vista del pedigüeño, una vez han contestado y acusado recibo cortésmente de la carta.

RESPONSABILIDADES ANTAGÓNICAS

Todo legislador nacional se convierte en foco de presiones y exigencias encontradas. Al prestar juramento se compromete a defender la Constitución y a desempeñar los deberes de su cargo con lealtad y diligencia. Pero esta obligación no le presta ninguna directriz inequívoca, cuanto se tiene que enfrentar con las antagónicas demandas del distrito, el estado, la región, el partido y el grupo de intereses especiales. ¿A quién debe prestar su principal colaboración un Senador o un representante? ¿A la gente de su distrito, que es el interés local? ¿A la gente de su estado? ¿A los intereses especiales de las grandes Compañías, los grandes sindicatos, los grandes terratenientes? ¿O a la gente de todo el país, que es el interés nacional? ¿Tiene una mayor responsabilidad con respecto a los intereses del pueblo americano, como consumidor, o con respecto a los productores de artículos tales como el gas natural, patatas, cacahuets, petróleo, algodón, lana, plata, etc.? La gran mayoría del pueblo americano no forma parte de los grupos de intereses especiales y, por consiguiente, tiene mucha menos conexión con determinados debates que la minoría interesada, cuya afiliación a alguna organización activa le proporciona una mayor influencia política. El resultado es que

las más fuertes presiones exteriores al Congreso son principalmente las presiones de las minorías que representan intereses particulares y locales de determinados grupos políticos o profesionales.

La principal responsabilidad del Congreso es promover el bienestar general. Ninguna política pública puede ser la simple suma de las necesidades de intereses especiales organizados, porque la suma de estos intereses no es igual al total de todos los intereses de la nación, pues hay intereses comunes de índole vital que no pueden ser organizados en grupos presionantes. Por ejemplo, el bien general no es una simple suma de las patatas de Maine, el petróleo de Texas, la lana de Wyoming, la plata de Colorado, el algodón de Mississippi, y los cacahuetes de Georgia. Por consiguiente, el representante de un estado granjero que espera salir reelegido se enfrenta con un descorazonador dilema cuando compara su propia responsabilidad, en cuanto a la economía gubernamental y la solvencia nacional, con las demandas de los productores agrícolas organizados que reclaman subsidios que habrán de hacer pasar cientos de millones de dólares al año de los bolsillos de los contribuyentes a los de sus electores. Otros dilemas similares se presentan siempre que se trata de votar subsidios para otros grupos organizados.

Tres proyectos de ley presentados en una reciente sesión del Congreso ofrecen otros tantos ejemplos gráficos de estas responsabilidades antagónicas. El proyecto de ríos y puertos planteó claramente el debate de la lata de jamón contra la economía. Como dijo el Senador Douglas, en el debate: «Los grupos locales piden que sus representantes y sus Senadores les lleven el «tocino» a casa o algo parecido. Estos grupos, con demasiada frecuencia proclaman sus anhelos de economía; pero, al mismo tiempo, quieren llevar a cabo sus proyectos locales favoritos a costa del Gobierno Federal. Quieren que la economía se lleve a la práctica con los demás, pero no con ellos mismos.» El Senador Douglas, en apoyo de su campaña de economías, no sólo apeló a sus colegas, sino que acudió al público en general. «La ciencia política del ciudadano medio —dijo— reconoce las legítimas necesidades especiales o locales, pero pone en primer lugar el interés nacional.» En la votación final, los miembros de ambas Cámaras, incluso aquellos que antes habían hecho elocuentes discursos sobre las economías, aprobaron la autorización de más de mil millones de dólares en proyectos de obras públicas, a pesar de haber sido advertidos por el Senador Byrd de que se estaba poniendo en peligro la propia solvencia económica de la República.

El proyecto de ayuda exterior constituyó un ejemplo de oposición entre la responsabilidad nacional y la lealtad al partido. Al iniciar el debate sobre el proyecto, el Senador Tom Connally pidió que la medida fuera apoyada sin partidismos. Según dijo, con ello se lograría más fuerza en puntos

«en donde la Unión Soviética está realizando un mayor esfuerzo para crear debilidad y desunión», y añadió: «En el campo de batalla los jefes estado-unidenses no ordenan atacar a los republicanos, como grupo, ni a los demócratas como otro grupo. Todos debemos a nuestra nación la misma responsabilidad y... lealtad.»

El proyecto sobre el petróleo de la plataforma submarina presentó al Congreso el debate sobre si debían prevalecer los intereses de unos pocos estados costeros o el interés nacional en el asunto del petróleo del interior. El problema era el siguiente: ¿Quién es el poseedor de los inmensos y valiosos terrenos petrolíferos que están situados lejos de las costas de los Estados Unidos? ¿Determinados estados (California, Texas, Louisiana) o el Gobierno Federal? Un Congreso aprobó un proyecto por el que se concedían títulos a los estados, sobre las tierras en litigio, pero fué vetado. La Administración Truman pareció decidida a oponerse a la concesión de estas concesiones petrolíferas a los estados costeros, mientras que estos estados seguían decididos a mantener su dominio sobre ellos. En vista de los «derechos predominantes» del Gobierno Federal, confirmados por el Tribunal Supremo en el caso de California, se argumentó que el pueblo de los Estados Unidos era el legítimo propietario de estos terrenos submarinos.

En los casos de conflicto entre los jefes de partido y de grupos organizados de intereses locales y de estado, por una parte, y el interés nacional por otra, el legislador nacional se enfrenta con decisiones muy arduas. Mientras que de un lado debe deferencia a las opiniones de sus electores y no puede ignorarlas si pretende ser reelegido, de otro lado es en primer lugar un funcionario del Gobierno de la nación, que representa al pueblo en su totalidad. En la práctica, para asegurarse, el representante típico dedica su lealtad primordial a su estado o a su distrito. Su principal deseo es, por lo general, ser reelegido para el Congreso con el fin de conseguir poder y prerrogativas por medio de la antigüedad y el ascenso político a un puesto público de más categoría. Y dentro de la norma local, su reelección depende de la protección de los intereses locales y de evitar los debates nacionales, que son peligrosos. El representante típico habla en nombre de una coalición de grupos locales que representa a los pequeños negociantes, granjeros, ex combatientes y obreros especializados. Y apoya aquellas medidas que pueden favorecerles: tarifas, subsidios y bonificaciones de precios, bonos y salarios más altos. Su estrategia consiste en dar un tono menor a los debates nacionales que exigen posturas concretas, adoptar posiciones ambiguas o eludirlos, y en concentrar la atención general en su lucha por el distrito y sus intereses. Evita definirse claramente en los debates nacionales votando por ambas partes, no asistiendo a las votaciones o votando por delegación.

En la Cámara cada miembro debe tratar con el jefe del partido y con el jefe de la Comisión. Generalmente, lo que hace es seguir a los jefes del partido en los asuntos relacionados con la organización y procedimientos del mismo. Y coopera con el presidente de la Comisión cuando se trata de asuntos de política legislativa porque en ellos está el control de la legislación de los intereses de su distrito. Como en realidad es responsable ante un cuerpo electoral local y no nacional, no se siente obligado por la plataforma nacional de su partido o por las promesas y doctrinas del candidato a la Presidencia que presenta el partido. Su tiempo lo emplea en su mayor parte defendiendo los intereses de su distrito y cumpliendo encargos de sus paisanos, porque ésta es la mejor forma de salir reelegido.

LA TAREA DEL MODERNO CONGRESISTA

El miembro consciente del Congreso concibe que su deber es no sólo ser el portavoz de los puntos de vista de sus electores en los consejos de la nación, sino también instruirles acerca de la naturaleza de los problemas nacionales y explicarles sus actos tanto en Comisión como en el pleno. Esta función docente del legislador es una de sus más importantes responsabilidades, ya que está en mejor posición que sus representados para conocer el juego de las fuerzas sociales en lucha y poder explicar las inevitables concesiones que hay que hacer en la determinación de la política nacional.

En la práctica, el Congresista dirige y sigue, a la vez, la opinión pública. En sus decisiones de mayor importancia intervienen a la vez los deseos de sus electores, los de su partido y los de este o aquel grupo de interés. La influencia de estos factores varía de unos miembros a otros y de unas a otras medidas. Algunos miembros del Congreso consideran que su obligación es seguir lo que ellos creen que es la opinión de la mayoría de sus electores, especialmente cuando la elección está próxima. Otros piensan que deben tomar sus decisiones en primer lugar, independientemente de los deseos de sus electores, y luego tratar de educarlos y convencerlos. Algunos miembros son acérrimos seguidores del partido y siguen el programa de sus jefes. Cuando un legislador se encuentra cogido entre las presiones encontradas de sus electores y sus colegas, tiene por fuerza que tomar una posición ecléctica y seguir su propio juicio.

Un auténtico representante del pueblo debe tratar de seguir los deseos del pueblo y, al mismo tiempo, debe tratar de guiar al pueblo en cuanto a la forma de formular la manera en que dichos deseos deben quedar cumplidos. Guiar al pueblo en el sentido de llamarle la atención acerca de la difi-

cultad de lograr sus propósitos y la manera de superar las dificultades. Esto significa que, siempre que sea preciso, debe enseñar a los grupos de intereses especiales de que forma han de atemperar sus deseos al interés común para el futuro bien de la nación.

En una sociedad de grupos presionantes, como la nuestra, los miembros del Congreso se encuentran situados en el foco de las presiones de grupos opuestos. Cada uno de los grupos hace coincidir su propio interés con el bienestar general y pide apoyo legislativo para proteger y mejorar su posición en la sociedad. No se puede menos que sentir compasión por los apuros del legislador consciente cuando es presionado de uno y otro lado en los debates sobre el proyecto de las granjas o el de la ayuda exterior, o el de las carreteras, o cualesquiera otros.

El lector podrá, quizá, apreciar los dilemas con que se han de enfrentar aquellos que se sientan en los escaños de las Cámaras y se ven forzados a tomar decisiones sobre asuntos complejos y trascendentales bajo una constante lluvia de presiones contrarias. Los legisladores se enfrentan a menudo con conflictos de intereses locales, fraccionarios y nacionales. ¿Deben esforzarse por «llevarse el tocino a casa» en forma de mejoras públicas locales como un nuevo hospital para ex combatientes o un nuevo palacio de justicia? ¿O deben acceder a la necesidad pública de economías nacionales y nivelación de presupuestos? ¿Deben actuar como legisladores nacionales tratando de defender el bien común? ¿O deben trabajar como representantes en Washington y recaderos de los grupos de interés organizados de sus electorados locales? En situaciones de pugna, el representante debe ponderar y equilibrar, reconciliar y avenir y tratar de conseguir el máximo bien para la mayoría.

Dentro de nuestro sistema de representación local, en el que los Congresistas se eligen localmente y tienen responsabilidad local y que, naturalmente, esperan ser reelegidos, resulta difícil para ellos poner los intereses nacionales por encima de los beneficios locales cuando ambos son incompatibles. Naturalmente, un Congresista debe ser responsable de sus propios electores y su principal preocupación deben ser los problemas e intereses legítimos de ese cuerpo electoral. Pero si el Congreso se dedica siempre a acceder a las peticiones de leyes especiales para los intereses locales, deja de ser una auténtica legislatura nacional.

Este es, quizá, el principal dilema de nuestra forma de Gobierno: el que los miembros del Congreso, que trabajan bajo fuertes presiones locales, se sienten inclinados a poner la responsabilidad ante sus propios estados y distritos, por encima de su responsabilidad ante la nación. Más de uno de los

miembros llega a considerarse portavoz especial de un bloque o interés muy importante en su distrito; pero que comparado con toda la nación no es más que una minoría. Se ve obligado a defender sus intereses y, a menudo, depende de sus favores. Y aun así, en el fondo de sus corazones reconocen que por encima de todos los estados y de todas las facciones está la nación; sobre todos los intereses particulares está el interés general de todos.

El remedio para todos los inconvenientes del localismo que acabamos de exponer es algo difícil de encontrar. Hay quien se consuela pensando que el interés nacional es sólo la suma de todos los intereses locales. Felizmente, en ambas Cámaras hay bastantes legisladores independientes con conciencia nacional que pueden confirmar el principio del «bien común» y, por ejemplo, señalar el buen camino. Pero algunos actos legislativos nos hacen preguntarnos si este núcleo es lo suficientemente grande para la defensa del interés nacional en las pugnas.

La opinión pública raras veces se expresa clara y definitivamente. Por ello resulta a menudo muy difícil de interpretar para los miembros del Congreso. Cuanto mayores son las desavenencias entre el público, más difícil resulta la tarea. La labor del miembro del Congreso consiste en estudiar las opiniones contrapuestas que se le exponen y tratar de decidir la política que resulte más aceptable para sus electores. Siempre quedarán descontentos; es probable que sean muy pocos los que resulten totalmente satisfechos con lo que haga. Pero si lleva a cabo su tarea a conciencia servirá los intereses de la mayoría de la gente que representa.

Un reciente análisis acerca del papel de los representantes hace una distinción entre el foco de la representación y el estilo de la representación. Al realizar su labor legislativa el representante debe estar guiado por el punto de vista de que la legislación debe beneficiar a una unidad geográfica (el distrito, el estado o la Nación), o llevar a efecto las promesas hechas durante la campaña de su partido, o favorecer a algún grupo de intereses particulares, o apoyar a alguna organización administrativa. Cada uno de estos «públicos» constituye un posible foco de orientación del representante. En cuanto a su estilo de representación debe adoptar la postura de agente libre, que sigue sus propias convicciones, o el papel de delegado sujeto a las instrucciones de sus electores (28).

En ese mismo análisis se señalan tres tipos principales de papeles a representar por los representantes: el «apoderado», que es un agente libre

(28) HEINZ EULAU: «El papel del representante», *American Political Science Review*, septiembre 1959, págs. 742-56.

que se atiene a sus propias convicciones, principios, juicio o conciencia; el «delegado», que se inclina a consultar y seguir las instrucciones de sus electores, y el «político», que incluye ambas tendencias, bien simultáneamente o alternativamente (29). Los autores creen que en las actuales circunstancias la legislatura se ha convertido en «un medio para la coordinación e integración de diversos intereses sociales, económicos y políticos» y que «el representante ha ido dejando de ser, cada vez más, un delegado, para irse progresivamente convirtiendo en un apoderado, a medida que la labor del Gobierno se ha ido haciendo más y más intrincada y técnica» (30).

GEORGE B. GALLOWAY

R É S U M É

Le système moderne de la représentation politique que nous trouvons aux Etats-Unis est un produit du développement évolutif de l'État national, dont l'origine remonte à l'Angleterre du XVII^{ème} siècle. Ce siècle fut témoin de la classique déclaration du droit du peuple anglais de contrôler la forme et la politique de son gouvernement par l'intermédiaire de ses représentants élus.

Lorsque l'époque coloniale arriva en Angleterre nous y trouvons deux théories sur la position du représentant par rapport à ses électeurs: celle de délégation selon laquelle un membre du Parlement était un simple représentant du corps électoral qui l'avait choisi et celle de représentation virtuelle qui soutenait que le représentant était un fidéocommissaire de toute la nation et qu'il était libre de prendre des décisions. Cette dernière théorie prédomina pendant le XVIII^{ème} siècle, surtout depuis 1760 et pendant la période de la Révolution Américaine. Et bien que les colons américains ne pouvaient pas élire les membres du Parlement anglais, chaque colonie avait son assemblée législative, dont les membres étaient élus par suffrage populaire limité. Pendant la période Révolutionnaire-Constitutionnelle on signale deux écoles sur la relation entre le représentant et ses électeurs. L'une d'elles, celle des démocrates directs, déposait sa confiance dans les gens moyens et demandait la représentation directe et la règle de la majorité. L'autre cherchait dans la Constitution un moyen de créer un système de représentation dans lequel on pourrait placer et équilibrer tous les intérêts opposés qui composent la société.

(29) Idem, págs. 749-50.

(30) Idem, págs. 750-51.

Pendant le XIX^{ème} siècle s'est développée la théorie de la représentation directe. Les défenseurs de la démocratie recherchèrent la démocratisation des partis politiques, et le rôle du législateur avait tendance à se convertir en un intermédiaire entre les intérêts antagoniques du marché politique et à cesser d'être le représentant direct du peuple. Pendant ces derniers temps le représentant devient chaque fois plus un médiateur entre ses électeurs, dans ses relations individuelles et collectives avec le Gouvernement fédéral. Actuellement le membre du Congrès conscient se rend compte que son devoir est d'être non seulement le porte-parole des points de vue de ses électeurs mais aussi de les instruire sur la nature des problèmes nationaux et de leurs expliquer ses agissements.

S U M M A R Y

The modern system of political representation found in the United States is a product of the evolutionary development of the national State, the origin of which goes back to England in the XVIIth Century. This century was witness to the classic declaration of the right of the English people to control and form and policy of their own government by means elected representatives.

In the colonial epoch we find two theories in England as regards the posture of the representative in relation to their electors: that of delegation according to which a member of Parliament acted on behalf of the electoral body by which he had been elected and that of virtual representation which indicated that the Representative was a faithful commissary of the whole nation, and was free to make decisions. This latter theory predominated all through the XVIIIth Century, especially from 1760 onwards, and during the time of the American Revolution.

Although the American colonists could not elect members of the British Parliament, each colony had their legislative assembly, the members of which were elected by limited popular suffrage. During the Revolutionary-Colonial period two schools of thought are apparent regarding the relationship between the representative and his electors. One of them, that of the direct democrats, put all faith in the common people and advocated direct representation and the rule of the majority. The other school of thought tried to find in the Constitution a way of creating a system of representation in which could be fitted and balanced all the contending interests that make up society.

The theory of direct representation is developed all through the XIXth Century. The supporters of democracy sought the democratization of the po-

litical parties, and the role the legislator tended to be converted into a mediator between antagonistic interests of the political market, therefore ceasing to be a direct representative of the people. Lately the representative is becoming more and more a mediator among his electors, in his individual and collective relations with the federal Government. The responsible member of Congress now realizes that his duty is not only to put forward the points of view of his electors, but also to instrut them on national problems and to explain the steps taken.