

píritu, porque si hemos sufrido tanto de setenta años á esta parte, es por no haber comprendido que la política es una ciencia de observacion, como todas las demas. El dia en que esto se comprenda, habrémos acabado con el espíritu revolucionario, habrémos encontrado el de la verdadera libertad.

LECCION XV.

EL SENADO.

SEÑORES:

Hoy trataremos de la segunda division del poder legislativo, ó sea del Senado, una de las partes mas curiosas y mas nuevas de la Constitucion americana, cuyo éxito ha sido mas completo. Debemos empero deponer ante todo las preocupaciones y los errores que ofuscan nuestra mente. Cuando se nos habla á los franceses del Senado, de la alta Cámara, al instante pensamos en la Cámara de los Lores de Inglaterra, ó en la de los Pares de la Restauracion. Para nosotros una Cámara alta es una concesion otorgada á la aristocracia, al privilegio, es una institucion enemiga de la democracia y repugnante á nuestra índole. Esta es una idea falsísima á mi entender, no porque me sean simpáticos la aristocracia ó el privilegio, puesto que sobre este particular nadie me va en zaga como frances; pero basta ir á Inglaterra para ver que la Cámara de los Lores es cosa muy distinta de una aristocracia egoista, que existe solo en provecho de sí propia. Desde los tiempos mas remotos, la nobleza inglesa se ha colocado del lado del pueblo, ayudando activamente al establecimiento y á la conservacion de la libertad. Sus eminentes servicios la han hecho popular, al paso que entre nosotros, la nobleza aliada constantemente á los reyes contra el pueblo, solo ha sido una casta de privilegiados. Los nobles han prodigado generosamente su vida en los campos de batalla; pero en la vida civil, no han defendido sino sus intereses, han sido cortesanos, no ciudadanos.

El Senado en América es popular á pesar de ser un país democrático, no sé si diga mas democrático que el nuestro, porque si la verdadera democracia es aquella en la cual los ciudadanos disfrutan de mayor suma de libertad, nosotros no podemos sostener la comparacion. En la segunda Cámara, pues, hay algo que no es ni aristocracia ni privilegio. Los americanos, tan apasionados como nosotros por la igualdad y por la libertad, han visto en un senado el moderador necesario de la democracia, el medio no ya de debilitar la soberanía popular, sino de fortalecerla. Nosotros hemos fracasado buscando esta garantía en una sola Cámara; los americanos han conseguido con dos, y á fé que la solucion del problema es digna de estudio.

En todo país libre, una segunda Cámara es necesaria por la razon que hemos enunciado ántes. Una Cámara sola es un poder sin límites, y un poder sin límites es un despotismo; generalmente es anárquico y móvil; es siempre un poder que no se inspira sino por sí mismo, y que subordina los intereses públicos á los suyos propios.

Ya os he mostrado el sofisma que ha engañado á nuestros legisladores y políticos. En Francia hemos confundido siempre la nacion con la representacion nacional; la primera es soberana, luego deben serlo tambien sus representantes: ved aquí la teoría francesa. Lógica opuesta al buen sentido: los representantes son mandatarios, los mandatarios deben depender de los mandantes; esto es lo que muestra la experiencia. Si conferís á un individuo el mandato de edificaros una casa, y os la edifica á su gusto y no al vuestro, so pretexto de ser vuestro representante, el chasco no os hará ninguna gracia; sin embargo, nuestras asambleas únicas no hacen ni mas ni ménos, edificando su casa para ellas y no para el país.

Es menester, pues, dividir el poder legislativo en interes de la democracia y en el de la libertad, á fin de que ese poder sea siempre responsable ante el país, sin quitárselo á los electores.

No es únicamente contra la usurpacion y la tiranía del poder legislativo contra quienes conviene ponerse en guardia; es menester resguardarse tambien contra sus debilidades y sus arranques. Nada mas instable que una asamblea única que se renueva con frecuencia. El cambio de personas trae el de las opiniones y la perpetua mutacion de las leyes. Las asambleas únicas son siempre febriles y contagian al país;

mirad si no lo que fué la convencion y cuanta asamblea única hemos tenido: una agitacion incesante. El tiempo, ese elemento necesario de toda cosa durable, es suprimido, por manía de cambiar, por celos, por impaciencia, por inquietud. Como las costumbres oponen á esto una resistencia invencible, se derriba todo á fuerza de sancionar leyes sobre leyes. *Corruptissima republica plurimæ leges*, decia Tácito; ¹ cuanto mas decae una república, tanto mas legisla.

«Esta inestabilidad, decia Hamilton, es funesta al trabajo regular, al espíritu de empresa: es el reinado del agio, esa industria de un pueblo sin porvenir. Disminuyendo la seguridad del trabajo, del capital, de la propiedad, de las personas mismas, esta perpetua movilidad mina los cimientos de la sociedad, debilita el respeto de las instituciones, la adhesion á las leyes y al gobierno, sin los cuales no existe ni Estado ni patria.» ²

El medio único de impedir la usurpacion y la anarquía consiste, pues, en dividir el poder legislativo, y hacer reinar en las asambleas el espíritu de continuidad y de moderacion. Tales son las razones que yo califico de razones de necesidad. Al lado de estas, existen otras no ménos importantes y que ejercen una influencia mas directa sobre la composicion de la segunda Cámara, ó sea del Senado, como se le denomina en América.

Un pueblo vive siempre de tradicion; puede tener ideas nuevas, nuevas necesidades, pero no es dado á nadie cambiar repentinamente de todo, y mucho ménos á un pueblo que es una coleccion de hombres. Nosotros no podemos trasformarnos bruscamente de la noche á la mañana, rompiendo nuestros vínculos con el pasado. Si examinamos en qué consiste la mayor parte de nuestras ideas, veremos que son ideas tradicionales que sirven de transicion á otras nuevas. Vivimos de la sucesion de nuestros antepasados, y como dice Leibnitz, «el presente es hijo del pasado y padre del porvenir.»

Ahora bien, ¿qué es lo que representa los elementos tradicionales de una nacion? No puede serlo una Cámara móvil, nombrada por corto tiempo, y que viene á hacer triunfar ideas nuevas, falsas frecuentemente: aceptar una sola Cámara equivale á abandonarse al reinado

¹ Tácito, *Ann.* III, número 27.

² *Federalista* 62, Story 713.

de las pasiones. Es preciso, se dice, que se cumpla la voluntad del pueblo, sí; pero las naciones lo mismo que los hombres tienen dos especies de voluntad, la del momento presente, y la del día después, que es la razón. Es menester, pues, dejar á las naciones como á los individuos el tiempo de reflexionar, y este solo puede darlo un exámen detenido.

Además, una Cámara no es todo, se halla constituida al lado de un gobierno, que mantiene la paz y la seguridad públicas, que representa el interés actual del comercio, de la industria, de la navegación, de las letras, de las ciencias y de las artes. ¿Dónde se encontrará su salvaguardia contra la invasión de una asamblea que no reconoce barrera que la contenga? Donde existe una monarquía vigorosa, las Cámaras solo tienen un poder de crítica, pasan y desaparecen; el gobierno queda; pero en una república en la cual todos los poderes cambian, si no existe una Cámara que represente el espíritu de tradición, de conservación, los intereses del momento se hallan expuestos á una movilidad incesante que paraliza la vida nacional, no es posible trabajar, se vive en medio de la anarquía que hemos presenciado en 1848. Es, pues, una necesidad para la conservación del gobierno republicano, que exista en alguna parte un poder firme, una piedra angular que sirva de punto de apoyo al edificio. No puede serlo un presidente que se muda cada cuatro años, y que por otra parte se ve arrastrado por las mismas pasiones que el pueblo; debe serlo un cuerpo permanente en lo posible y en cuanto es compatible con su índole republicana.

Esta permanencia es necesaria no solo para el gobierno interior, sino para las relaciones exteriores; una nación no vive sola, tiene relaciones con las potencias extranjeras, relaciones establecidas por tratados; es preciso que estos sean ejecutados en su espíritu y en su texto. También existen alianzas entre las naciones, y estas entre sí pueden ser consideradas como individuos ligados por contratos. Pues bien, es menester encontrar en alguna parte á estas naciones: si hoy se trata con una asamblea, y mañana la reemplazase una nueva, por lo común poco escrupulosa de lo que hiciera su antecesora, é inclinada á seguir una política distinta, no hay posibilidad de tratados ni de alianza. Así vemos que las democracias son rara vez potentes en el exterior: pueden serlo en verdad en momentos determinados, en casos de guerra por

ejemplo; pero no hallaréis en ellas espíritu de continuidad, ni alianzas duraderas. Al contrario, siempre que existe una aristocracia, encontraréis en ella una gran política: en Roma con su Senado, en Venecia con su Consejo de los Diez, en Inglaterra con la Cámara de los Lores, en Austria con el Consejo Aulico. El Austria ha caído veinte veces; pero el Consejo Aulico está tras ella, y vemos que al fin de guerras, muchas veces desastrosas, y que parecían amenazar su existencia, ha acabado por tranquilizarse, y engrandecerse más de una vez. Esto consiste en la persistencia política que se personifica en el mencionado cuerpo. Cuando se trata con el Austria, es seguro que se le vuelve á encontrar diez ó veinte años más tarde.

Doquiera existe el espíritu de tradición, ese espíritu que no puede conservarse en la movilidad democrática, existen grandes alianzas: en vano se les buscará en otra parte. Los americanos están ligados á la democracia; pero teniendo conciencia de su debilidad exterior, han querido corregir ese vicio político, y lo han conseguido instituyendo el Senado. Desde entonces se ha podido tratar con seguridad con los Estados-Unidos, y podemos felicitarnos de las relaciones que han mantenido con nosotros. Con una habilidad digna de todo elogio, han dejado al Senado la inspección de las relaciones exteriores: un tratado es válido cuando es aprobado por el presidente y por el Senado, sin consultar para ello á la Cámara de representantes. Como una consecuencia de tan prudente sistema, la América no puede ser representada en el exterior sino por ministros y cónsules que son del agrado del Senado: de esa manera han logrado los Estados-Unidos hacerse respetar como una gran potencia, mientras que durante la revolución, con sus congresos renovados incesantemente, no podían tratar con nadie, y hemos visto que esta era una de las causas de la debilidad de la confederación.

Ya veis, señores, que para tener un gobierno capaz de estrechar relaciones de importancia con el exterior, que para representar dignamente al honor nacional, es necesario tener una segunda Cámara que significa la permanencia y la tradición.

¿Existe alguna razón para que esta asamblea sea impopular en los Estados-Unidos? Todo lo contrario, puesto que nada grande, nada duradero se ha hecho en el exterior sin su participación. Así se expli-

ca cómo en los Estados-Unidos el Senado es un cuerpo mucho mas considerado que la Cámara de representantes, y cómo tambien, en vez de ver en él una aristocracia y un privilegio, solo se ve que en realidad es la flor de la representacion nacional, el gran regulador, el equilibrio del gobierno.¹

Es menester, pues, desechar de nuestra mente la preocupacion inveterada que hace de la segunda Cámara un cuerpo necesariamente aristocrático é impopular. Esta preocupacion, que ha sido una de las causas mas influyentes de la ineficacia de todas nuestras Constituciones republicanas, se halla desmentida por el ejemplo de la América.

Veamos ahora cuán hábilmente han constituido el Senado los americanos.

En América existen dos senadores nombrados por cada uno de los Estados, con abstraccion de la poblacion, del territorio y de la riqueza respectiva. Los senadores son nombrados por seis años; pero el Senado se renueva por terceras partes cada dos años. Los senadores son nombrados por las legislaturas de los Estados particulares. Las condiciones de elegibilidad difieren poco de las exigidas para los representantes; es menester tener treinta años, en vez de veinticinco, y ser ciudadano de los Estados-Unidos de nueve años atras; mientras que bastan siete para ser miembro de la Cámara de representantes; esta es toda la diferencia. Lo que se ha buscado en el senador es un poco mas de experiencia. Finalmente, es preciso ser habitante del Estado que hace el nombramiento; por lo demas, no se requiere ni condicion de censo, ni juramento religioso.

Examinemos en detalle estas condiciones.—Ante todo, ¿qué base tiene el principio de representacion? Hay dos senadores por cada Estado sin consideracion á la poblacion. Así, segun el censo de 1861, el Estadito de Delaware cuenta 113,000 habitantes, el de Rhode Island 174,000, y no tiene cada uno sino un representante, mientras que el Estado de Nueva-York tiene treinta, y veintitres el de Pensilvania; pero si esta diferencia es enorme en la Cámara de representantes, en el Senado la igualdad es completa: los Estados de Delaware y de Rhode Island tienen cada uno dos senadores como Nueva-York y

¹ Story, párrafo 700.

Pensilvania. La razon de esta igualdad es enteramente local, como lo hemos dicho tantas veces; es la lucha de los Estados pequeños con los grandes, que ha acabado por producir una transaccion. Esta organizacion es peculiar á la América, y como ha producido felices consecuencias, su estudio nos será provechoso.

Cuando las trece colonias se encontraron de frente despues de la revolucion y solicitaron reunirse en una nacion, los Estados pequeños temieron ser absorbidos por los grandes; un justísimo sentimiento los inducia á mantener su independencia local. Comenzaron entónces por pedir una igualdad completa; pretendieron que en la Cámara de representantes, lo mismo que en la otra, cada uno de los Estados enviase un número de diputados con derecho á igual número de votos. Los grandes Estados observaron que de esta manera se llegaba á la extraña consecuencia de hacer prevalecer á la minoría sobre la mayoría. Habia trece Estados muy desiguales en extension, en riqueza, en poblacion; si los siete mas pequeños se unian para formar la mayoría legal, un tercio de la confederacion habria gobernado á los dos tercios restantes. A esta observacion replicaban los Estados pequeños: no queremos abdicar nuestra soberanía.—Decian que era menester imitar al sistema del mundo, en el cual el sol atrae á su alrededor á los planetas sin absorberlos. Pero los imperios no se forman con metáforas; fácil era responder que los Estados no eran como los planetas, que no se tocan.—Para arreglar los intereses comunes era menester un gobierno de mayoría real, no ficticia.

Se resolvió terminar esta cuestion por medio de una transaccion. El número de diputados en la Cámara de representantes se proporcionó á la poblacion, quedando la eleccion comprendida en los límites de cada Estado particular: el Senado debia representar la independencia federal; cada Estado debia ser representado por dos senadores. Los amigos de la unidad ó de la consolidacion, como se les llamaba en América, obtuvieron en este punto una ventaja esencial. Se decidió ademas que los senadores votarian, no como delegados de los Estados, sino como individuos; en otros términos, que cada senador tendria su voto propio, que en el Senado no seria Rhode Island ó Delaware quienes votarian, sino senadores que obedeciesen á su propia conciencia.

La cuestion relativa al Senado era de tal gravedad, que un artículo

que se refiere á las reformas posibles de la Constitucion, decide expresamente que no se podia proponer reforma alguna por el Congreso al sufragio popular, si en esta reforma se trata de privar á los Estados de su igualdad de representacion en el Senado. Así, esta es una reforma que se ha puesto fuera de la Constitucion, y por ella los Estados se han reservado su existencia individual.

Este sistema de curioso origen ha producido resultados excelentes. Transigiendo, haciéndose mutuas concesiones, se ha llegado á un principio de incontestable verdad en política, principio poco conocido ó no comprendido en Francia, á saber: «que la variedad de la representacion es una garantía de la libertad que da á los pueblos asambleas excelentes.»

Cuando los franceses creamos una representacion nacional, solo vemos en ella el número. Nos parece que la igualdad aritmética es esencial á la democracia y á la libertad; que si la necesidad exige crear dos Cámaras, hacemos mucho confiando su nombramiento á los mismos electores, y dándoles una sala de sesiones aparte. Esto fué lo que hizo la Constitucion del año III. Se creyó una precaucion exajerada el exigir que los *ancianos* tuviesen cuarenta años y fuesen casados ó viudos, por no tener la ley suficiente fé en los celibatarios. En otros países se exige al elector pague un censo mas considerable; pero todo esto es insuficiente. Doblar la representacion no es darle esa ponderacion, esa variedad necesaria á la conservacion de la libertad.—Dos Cámaras nombradas por los mismos electores bajo la influencia de una passion idéntica, pueden disputarse el favor del pueblo, tener celos recíprocos: estos celos pueden servir al ejecutivo para obtener un equilibrio; pero ¿qué ganará el país con ello? Cuando mas, cierta garantía para la mejor confeccion de las leyes por una doble discusion; cosa de poca monta. Por otra parte, imponiendo condiciones de censo se arriesga la impopularidad para el Senado: esto no es tampoco una solucion.

¿Adónde está, pues, la solucion? Donde la han puesto los americanos.

Si solo pretendéis representar el número, tendréis siempre un gobierno mal constituido. En un pueblo existe algo que no es el número: grandes intereses legítimos; los municipales, por ejemplo, la industria, la navegacion, las artes, las ciencias, las letras, en fin, intereses diversos

que pueden hallarse sin representacion en la asamblea nombrada por el sufragio universal, es decir, por el número. Si dais á estos intereses una representacion ¿será peligrosa? No, representará otra cosa mas que el número, pero en nada hostil á la libertad: habréis dado á los intereses la seguridad que han menester, tendréis una discusion verdadera y variedad de apreciaciones.—Así, supongo que se dé á la Francia un Senado compuesto de senadores nombrados por cada departamento, al lado de otros que representen los grandes cuerpos del Estado, ó bien la industria, las letras, las ciencias, las artes; de ese modo tendréis ciento veinte ó ciento treinta senadores, que serán la personificacion de los intereses vitales del país. Es evidente que la reunion de estos hombres verá las cosas bajo un aspecto diverso que la Cámara nombrada por la masa de los electores. Esta Cámara tenderá particularmente á defender con mas ó ménos vivacidad tal ó cual cuestion; habrá en ella un gran elemento moderador; será la voz del país entero, la representacion de las ideas y de los intereses, es decir, de cuanto mas fuerte y vivo existe entre los hombres; las pasiones del momento hallarán en ella su contrapeso.

¡Problema de primer orden en política! La América ha encontrado su solucion en la representacion de los Estados. Estos son un algo lleno de vida: así, en el Senado hay representantes del Norte y del Mediodía, y por consiguiente elementos de estabilidad y de variedad. Ved aquí una de las cosas que ménos comprendemos en Francia, donde somos demasiado matemáticos sin saber las matemáticas, y lógicos á todo trance sin saber la lógica; nada nos cautiva tanto como la uniformidad. Esta puede ser muy buena en las cosas materiales, para tener calles rectas, por ejemplo; pero querer que todos los hombres pasen por el mismo cartabon, es condenar á un pueblo al suplicio de Procasto. ¿Será mas racional someter al número la infinita diversidad de derechos é intereses? La variedad es la vida, la uniformidad es la muerte, decia Benjamin Constant. Tal es el descubrimiento de los americanos al dar senadores á cada uno de los Estados. El acaso se ha puesto á su servicio. Ahora bien, ¿cómo se nombran esos senadores? Randolph propuso desde el principio que los nombrara ó la Cámara de representantes de cada Estado, ó bien que se hiciese lo que hicimos nosotros mas tarde, en 1848, cuando se decidió que la asamblea legislativa nom-

braría los consejeros de Estado. Esta idea era sostenible en 1848; el consejo de Estado no era ya un cuerpo popular, sino un consejo de gobierno; pero no hay poder popular sin raíces en la nación. Una asamblea es como un árbol que debe penetrar en la tierra adonde encuentra la savia que lo alimenta. La fuerza de las asambleas consiste en esa comunidad entre el elector y el diputado, que hace que este no hable en nombre propio, sino en el de todos los que están á su espalda. Era necesario, pues, si se quería tener un Senado ó una segunda Cámara, que esta tuviese raíces en el pueblo; cosa que no hemos comprendido nunca en Francia. Nombrar una asamblea hereditaria, como la de los pares durante la Restauracion, en un país aristocrático, ó crear pares vitalicios elegidos por el rey como en 1830, ó por el emperador como sucede hoy, no es dar á esta asamblea una raíz popular. Esta asamblea no representa nada; no es ni el poder ni el pueblo. La Cámara de representantes será evidentemente mas fuerte que su rival, mientras importa por el contrario á la conservacion del orden y de la libertad, que la segunda asamblea no sea ménos popular que la primera. Los americanos lo comprendieron así al rechazar el proyecto de Randolph.

En lugar de este se presentó un proyecto diverso: que el Senado fuese nombrado por el pueblo; pero aquí surgia un nuevo peligro.—Se buscaba en el Senado una asamblea moderada que garantizase al gobierno y á las relaciones exteriores: no era posible confiar tarea semejante al sufragio universal, el cual habria producido una Cámara animada de las mismas pasiones que la de representantes.—Decidióse entónces que el pueblo no haria la eleccion.

¿Cómo encontrar, sin embargo, un medio de eleccion popular sin que el pueblo la hiciese? La Constitucion resolvió el problema, encargando á las asambleas de los Estados el nombramiento de los senadores.—Ya sabeis que en cada uno de los Estados la organizacion es idéntica en principio á la de la confederacion.—Cada Estado tiene dos Cámaras; un Senado y una Cámara de representantes.—Se decidió que estas Cámaras, resultado de la eleccion popular, nombrarian los senadores; por lo demas, se les dejó la facultad de reglamentar por sí las condiciones de la eleccion. En ciertos Estados ambas Cámaras se reúnen y nombran juntas los senadores; en otros, cada una de ellas vota por separado; pero debe ponerse de acuerdo con la otra para la

eleccion del candidato. Si no pudiesen avenirse, se reúnen y juntas hacen la eleccion.

Esta eleccion, como veis, no envía á Washington sino un reducido número de senadores. Terminada la revolucion habia trece Estados, veintiseis senadores, y tres millones de habitantes en los Estados- Unidos. Segun el censo de 1861, la poblacion era de treinta y un millones, y los senadores sesenta y seis.

Habeis visto ya en la última leccion que los americanos no han sido nunca afectos á las representaciones numerosas: en la Cámara de representantes solo se cuentan doscientos veintitres miembros, mientras que los ingleses tienen seiscientos sesenta y nueve en la Cámara de los Comunes. En cuanto al Senado, razones especiales imponian la necesidad de reducir el número de sus miembros. En primer lugar, si se hubiese enviado á ese cuerpo un número considerable de delegados, los Estados habrian perdido la soberanía, no habrian podido comunicar suficientemente sus sentimientos á los elegidos; pero la razon capital consiste en que se daban al Senado atribuciones gubernativas. Él es el que acepta el gabinete del presidente, el que aprueba los nombramientos diplomáticos, el que admite ó rechaza los tratados. No podia encomendarse esta mision á una asamblea muy numerosa. Lo que se quería era, una reunion de personas de capacidad, que pudiesen discutir en sesion secreta los tratados que le sometiese el presidente. El pueblo americano reduciendo el personal del Senado ha dado una prueba de sensatez. Otra ventaja mas se ha obtenido con esto, y es, dar mayor prestigio á los senadores: efectivamente, lo que constituye el valor de los miembros de una corporacion es, el que sean pocos: si la Academia francesa se compusiese de seiscientos ú ochocientos miembros, se pareceria á la de..... (no quiero decir cuál).

Es una gran ventaja que el país conozca individualmente á los senadores. Por esto el pueblo en los negocios importantes se preguntaba ¿qué hará Clay, Calhoun, ó Webster? ¡tenian tan grande influjo sobre el país! La influencia individual es un elemento de moderacion; la multitud es poderosa por la pasion, un individuo lo es por la razon y por sus servicios.

Si existiesen dos Cámaras compuestas como el Senado, seria un mal, puesto que es muy importante que el número, ó sea la masa de la

nacion, se hallen representados; es preciso que lo estén y por gran número de diputados, si se desea que la representacion esté en relacion con todos los intereses; pero una segunda Cámara, que es un consejo de legislacion y de gobierno, puede componerse de pocos miembros, y la experiencia prueba que la América ha obrado bien al constituir-la así.

Hablemos ahora de la duracion de las sesiones del Senado.

Esta es la parte mas original que existe en la organizacion de aquel cuerpo. Era menester encontrar un centro á cuyo derredor girase el todo, un punto inmutable que se encontrase siempre, aun despues de haber desaparecido momentáneamente los demas poderes del Estado. Recordaréis que en 1848 la Constitucion francesa estaba hecha de manera que en Mayo de 1852 el presidente llegaba al término de su mando, en el momento mismo en que la cámara concluía el período de su mandato; de tal suerte, que en esa fecha fatal el país debía encontrarse en el aire, sin gobierno alguno. Cosa que puede suceder siempre con poderes electivos como los de América. Cada cuatro años estos poderes desaparecen para volver á presentarse bajo nuevas formas. Era preciso, pues, poner en alguna parte un poder estable y permanente; lo fué el Senado. Al principio se pensó convendría hacerlo vitalicio, segun el proyecto de Hamilton. Existia en apoyo de esa idea el ejemplo de la Inglaterra, la grandeza de la Cámara de los lores. Parecia necesario tener un poder que durase siempre; no se comprendia empero que esto equivalia á crear una aristocracia en un país que la detestaba. Los americanos han hallado el medio de conciliar el principio de la perpetuidad y el electivo, del modo que vais á ver. El Senado es permanente; pero cada senador es nombrado por seis años únicamente, y el Senado se renueva por terceras partes cada bienio: en otros términos, cada dos años se retira una tercera parte de los senadores, veintidos. Se ha procurado que entre los veintidos senadores salientes no haya dos que sean del mismo Estado. Hay, pues, veintidos Estados diferentes que renuevan su diputacion parcial cada dos años.

La experiencia ha probado que la proporcion de los senadores no reelectos no excedia nunca á la mitad de la eleccion. Resulta, pues, que cada dos años es renovada cuando mas una sexta parte del Senado.

Ahora bien, una asamblea poco numerosa, que se renueva así insensiblemente, es en realidad permanente, y no se altera por la presencia de los recién llegados. Cuando un individuo entra al Senado americano, cualquiera que sea su talento, necesita de algun tiempo para acomodarse á los hábitos de la asamblea, y saber adonde debe inclinarse; no le es posible adquirir repentinamente la influencia que es tan comun en las asambleas renovadas frecuentemente, y donde un hombre nuevo puede arrastrar á la multitud.

Existe así un espíritu de cuerpo, que facilitaria la tarea de escribir la historia política del Senado americano, mientras que es imposible hacerlo con las asambleas que se vienen sucediendo entre nosotros de sesenta años á esta parte, á no ser que se la reasuma en una palabra, «confusion».

No es de temer que el Senado, á semejanza de las corporaciones hereditarias ó vitalicias, lo reduzca todo á sí mismo. Cuando los nombramientos se limitan á seis años de término, se respeta siempre al elector. Por otra parte, el Senado tiene sus hábitos, y puede ser considerado como permanente, lo mismo que las academias en las cuales todo se renueva insensiblemente. El Senado es, pues, una institucion que ofrece las ventajas inherentes á las aristocracias, sin su egoismo, y contiene la garantía de la eleccion sin el inconveniente de la movilidad. Nada obstaría á que el pueblo (siempre que el Senado contrariase las ideas populares) enviase un tercio de miembros nuevos al Senado cada dos años, lo que bastaría á cambiar el aspecto de cualquiera asamblea.

Tal es el medio que han hallado los americanos para instituir en el seno de una democracia un poder electivo y permanente.

Este sistema tiene de curioso en sí, el asemejarse al Senado romano. Ese cuerpo que admiramos á ciegas considerándolo una aristocracia, era sin duda una aristocracia, pero móvil y de índole enteramente popular. El Senado romano, como sabeis, se componia de personas elegidas por los censores que formaban la lista de candidatos cada cinco años; pero la eleccion era todo ménos que arbitraria, puesto que los magistrados nombrados por el pueblo durante esos cinco años eran los que iban á tomar asiento en el Senado, despues de cinco años de empleo en la magistratura; de modo que el Senado era popular radi-

calmente, puesto que no habia un solo magistrado elegido por el pueblo desde cuestor, que no llegase á senador.—El senado absorbía así todo elemento vital en Roma.—Todos aquellos que habian ejercitádose en los negocios importantes llegaban al Senado, lo que nos explica á la vez la autoridad sin ejemplo que ejercía este cuerpo sobre el pueblo, y cómo se hallaban en su seno grandes hombres de Estado.

Otro tanto pasa en Inglaterra, con la diferencia sin embargo, que en aquel país el sistema es bueno, merced á la sensatez de los hombres. Segun una antigua costumbre inglesa, todo individuo que se distingue en la Cámara de los Comunes, va mas ó ménos tarde á ocupar un puesto en la de los Lores. Por esto es que los ingleses miran con plena tranquilidad que ciertos hombres se levanten ante la opinion. Su popularidad no ofrece jamas alarmas á nadie; no hay un solo conservador que no diga: ese fogoso tribuno será nuestro un dia ú otro; y menester es reconocerlo, la tentacion es harto seductora para que personas de talento como Lord Brougham y otros, se nieguen á ir á descansar de muy buena gana á la Cámara de los Lores. De un siglo á esta parte, la gran mayoría de aquella se compone, por ese medio, de hombres enteramente nuevos. Lo que nos alucina es que en Inglaterra se cambia de nombre con el título de par. Nosotros no conocemos ya bajo sus nuevos nombres á los gefes de la oposicion, Lord Chatam nos oculta á Pitt; pero puede asegurarse que los hombres mas eminentes de nuestro siglo en Inglaterra han concluido su carrera política como miembros de la Cámara de los Lores.

Así, pues, tanto en Inglaterra como en América, como en Roma, se ha establecido este excelente principio: es preciso que la aristocracia natural del país tenga el puesto que le corresponde; un país no se halla bien gobernado sino cuando tiene por gefes á sus hombres mas capaces y distinguidos. En Inglaterra, los servicios de la nueva aristocracia protejen y defienden á la aristocracia hereditaria: en América no se conoce la última; pero hay grandes hombres que se han formado por sí, y son verdaderos gefes de la opinion. Para que no se hagan peligrosos, para que pongan su genio ó su talento al servicio de su país, se les envía al Senado. Hé aquí el principio aceptado por la Constitucion de los Estados- Unidos: ella ha hecho del Senado una aristocracia electiva.—No se encuentra en él ninguna envidia mezqui-

na que impida elevarse en la vida política á todo hombre que se haya distinguido en la sociedad.

Ved, pues, sobre qué bases profundamente justas se ha formado el Senado en América. Ahora bien ¿cómo funciona? Toda asamblea necesita un presidente: en los Estados- Unidos, el presidente del Senado no es nombrado por este, sino por la Constitucion. El vicepresidente de los Estados- Unidos es el presidente del Senado. No diré como un americano que se le ha colocado en ese puesto por no saber qué puesto darle; ¹ antes creo que una razon muy poderosa ha inspirado tal decision. En primer lugar, es preciso buscar siempre en lo que se hace en América la imitacion inglesa: no es posible comprender la América sin conocer la historia de aquel país. En Inglaterra la Cámara de los Comunes nombra su presidente *speaker*; pero el canciller no es nombrado por la Cámara de los Lores. Igual sistema se ha seguido en los Estados- Unidos. Pero hay una razon mas fuerte. Como los senadores son pocos, y representan á los Estados, si se hubiese escogido el presidente del seno del Senado ¿qué habria sido de su voto? ¿Se le habria concedido votar, ó no?

Si lo primero, habria equivalido á conferirle una autoridad mayor que á uno de los miembros del Senado: á quien habria beneficiado esta influencia, seria al Estado á que hubiese pertenecido el presidente, tanto mas, cuanto que es siempre necesario en las asambleas, el decidir el empate cuando hay duda respecto al resultado del escrutinio. Era menester un voto para salvar semejante inconveniente; ahora bien, dárselo al presidente era lo mismo que dar tres votos á un Estado. Si se hubiese negado el voto á aquel, el Estado no habria tenido mas que uno. Se nombró entónces presidente del Senado al vicepresidente de los Estados- Unidos, que representa toda la Union. De este modo el presidente es un individuo aceptable á todos; por lo demas, si existe un voto para decidir en caso de empate, no vota ordinariamente como senador.

Tal es la razon por la cual han hecho presidente del Senado al vicepresidente de los Estados- Unidos. Se le han conferido por otra parte poderes excelentes para gobernar una asamblea. Él es quien fija la órden del dia, y á quien incumbe la direccion del debate. Noso-

¹ *Tuker*, citado por *Story*, párrafo 733.

tros tenemos la manía de hacer reglamentos, merced á los cuales, la primera parte de la sesion se pierde en cuestiones de forma. Yo creo que seria útil imitar el ejemplo de los ingleses y de los americanos, que dan al presidente atribuciones mas amplias, salvo el beneplácito de la Cámara. El *speaker* ó presidente, es una especie de magistrado, cuya palabra aceptan todos, economizando un tiempo precioso. Verdad es que se pierde la oportunidad de hablar inútilmente; pero los ingleses no dan importancia á semejante cosa.

El presidente del Senado se retira al aproximarse el receso, y es reemplazado por un presidente provisorio, *pro tempore*, segun la expresion americana. La razon de esto es curiosa, y muestra perfectamente cuánto interes tenian los americanos en la permanencia de ese cuerpo. La razon consiste en que podia morir el presidente de los Estados- Unidos en el intervalo de las sesiones; ahora bien, reemplazando á este el vicepresidente, podia suceder que el Senado no tuviese presidente. Para evitarlo, el Senado toma la precaucion indicada, lo que no es de buen agüero para el presidente por cierto. Cuando tratemos de la organizacion del poder ejecutivo, veremos cuál es la fiscalizacion que ejerce el Senado sobre los miembros que componen el gabinete; hoy conviene ocuparnos de un poder que pertenece al Senado en su carácter de cuerpo político; me refiero á la jurisdiccion política.

En todas partes es una necesidad que los funcionarios públicos cumplan los deberes de su cargo, porque estando armados de un gran poder, se hallan expuestos al abuso. ¿Cómo mantenerlos en los límites de su deber? En Inglaterra existe el sistema de la responsabilidad ministerial, que enfrena á los ministros y puede hacerlos volver al puesto de ciudadanos ordinarios. En América no se conoce la responsabilidad ministerial. Era, pues, útil asegurar por otro medio la obediencia de los grandes funcionarios. Al efecto, han ideado un arbitrio ingenioso que da al sistema americano una marcada superioridad sobre el inglés.

La responsabilidad ministerial en Inglaterra es una garantía mucho mas eficaz para el gobierno popular, que la mayor parte de los sistemas inventados por las constituciones que nosotros hemos creado de sesenta años á esta parte. Sin embargo, es muy antigua; hasta principios del siglo, hemos visto soberanos empeñados en conservar sus ministros é imponerlos á la Cámara. Pero muy luego se reconoció á

la Cámara de los Comunes el derecho de enviar á los ministros á responder de su acusacion ante los Lores; lo que estableció una justicia política. La Cámara de los Comunes puede constituirse acusadora y llevar á los altos funcionarios ante la de los Lores, la cual constituida en tribunal, decide sobre la suerte de los acusados. El gran defecto de esta justicia política, consiste en que nunca se sabe cuál es el límite que debe detenerla. Si se dictase una ley para especificar todos los abusos posibles de los poderes ministeriales, tal ley llenaria volúmenes. Es menester, pues, dejar á la acusacion la definicion del crimen. Tambien incumbirá al juez fijar la pena que ha de aplicar; pero entónces se incurre en un peligro real, que consiste en hacer de la justicia un instrumento de venganza, y si, como en Inglaterra, se cree tener el derecho de aplicar el destierro y la muerte, el abuso es inminente; se arriesga el caer en los excesos que tanto han perjudicado á la revolucion francesa. Sin embargo, en Inglaterra han persistido en estas ideas. La última condenacion que conozco, es la que se pronunció en 1805 contra Lord Melvil, que habia dispuesto arbitrariamente de los dineros públicos, y hecho erogaciones que comprobó, pero para las cuales no se hallaba autorizado por el Parlamento. Fué sometido al juicio de los Lores, quienes no dieron curso á la causa.

En América, teniendo á la vista tales precedentes, los fundadores de la Constitucion, con una sensatez digna de los mayores encomios, comprendieron el inmenso peligro de conferir á un cuerpo político la justicia criminal. Al jurado, es decir, á los ciudadanos únicamente, compete decidir sobre la vida y la libertad de un ciudadano.

Se adoptó el procedimiento inglés no obstante; pero se redujo la competencia del Senado á sus justos límites, atribuyendo á un tribunal político una jurisdiccion meramente política. La Constitucion dispone que si un funcionario es encausado y llevado al Senado por la Cámara de representantes, el primero juzgará, pero sin poder imponer mas pena que la destitucion. Puede decir: tal juez perderá su puesto y pronunciará contra él la interdiccion de ocupar ningun cargo público en el territorio de los Estados- Unidos; pero no podrá ir mas allá: la pena no alcanzará al individuo; se limitará al funcionario.

Pero si el acusado ha cometido un crimen que no sea únicamente político; si, por ejemplo, ha llamado al enemigo, semejante delito mere-

ce una pena mas grave; en tal caso, la ley americana dispone que no habrá inconveniente en que el culpado sea enjuiciado ante los tribunales ordinarios; pero el Senado no decide sino que tal funcionario será destituido por tal delito; lo demas es ajeno á su jurisdiccion.

Existe una separacion completa entre el derecho comun y el político. Un tribunal especial conoce de las causas políticas; pero no existen tribunales excepcionales: esta es una de las mas notables innovaciones de la Constitucion americana.

Entre nosotros se ha organizado un gran tribunal político al cual se le confieren atribuciones de derecho comun, ó sea de verdadero tribunal excepcional. Dígase en buena hora que este tribunal dará el alto ejemplo del respeto á la ley, pero no será ménos cierto que ya no serémos juzgados por el jurado de nuestro país, y segun las formas y las garantías ordinarias; la sabiduría de los hombres no impedirá que haya leyes y jueces de excepcion. Por el contrario, cuando hayais puesto la libertad y la vida de los ciudadanos bajo la egida del derecho comun, habréis sancionado que en ningun caso podréis sustraer á un hombre de la justicia ordinaria; habréis dado una grande garantía á la libertad. Esta justicia política, que se ejecuta entre el funcionario y el Senado, y que no toca al individuo, es digna de imitarse segun mi manera de ver.

Por lo demas, los ejemplos de justicia política son raros. Se conocen solo cuatro; el juicio de un senador complicado en una invasion á la América española. El Senado declaró que no podia enjuiciarse á un senador considerado como funcionario; por lo demas, cada Cámara tiene derecho para expulsar á sus miembros sin necesidad de jurisdiccion especial.¹ Otras dos acusaciones se han iniciado contra miembros de la Corte federal; pero no han sido decididas. La cuarta se refiere á un juez que habia sido persona muy capaz y que se habia embrutecido por la bebida. El Senado de 1803 lo degradó, y fué destituido.

En América, lo mismo que en Inglaterra, los jueces son nombrados por el tiempo que dura su buena conducta, ó en otros términos, de por vida. No hay, pues, sino un medio de destruirlos, degradarlos por sentencia del Senado.

¹ Sheppard. *Constitution*, párrafo 119.

Veis, señores, cuántas ideas nuevas han penetrado en la Constitucion americana; digo nuevas, para nosotros los franceses. Se ha constituido un poder moderador de la legislacion, del gobierno y del pueblo, sin dejar por eso de ser popular. Este cuerpo, poco numeroso, compuesto de la verdadera aristocracia, la de la capacidad, es permanente en apariencia, modificándose como se modifican todas las cosas que viven, insensiblemente, poco á poco; ofrece todas las garantías de sabiduría y de experiencia deseables en una democracia. No tengo embarazo en asegurar que merced á esta institucion, la democracia americana ha prosperado, porque en la cima de esta democracia se encontraba un cuerpo compuesto de notabilidades, depositarias de los grandes intereses del país, contra los arranques de las pasiones populares: la democracia ha podido, gracias á esto, desarrollarse sin peligro de perecer.

¡Cuántas veces ha apagado el Senado las primeras chispas de la guerra civil! La discordia entre el Norte y el Sur fué sofocada en dos ocasiones por M. Clay. Es allí, en el Senado, donde se halla el elemento de duracion, el esqueleto del cuerpo político. Esto es lo que ha faltado siempre á las democracias. En Roma la democracia se sobrepone el dia que flaquea el Senado, y va á perderse en los brazos de los Césares. En nuestra revolucion no fué patriotismo lo que faltó, sino abnegacion, que es un elemento de estabilidad. El realismo décrepito, incapaz de inspirar confianza, la asamblea arrebatada por las pasiones externas, condujeron á la anarquía. ¿Por qué sucumbió la República en 48? Porque carecia de estabilidad, si bien nada era entonces mas fácil que constituir una República cuando todos la querian ó aparentaban quererla. En vez de crear un Senado que habria garantizado y salvado la libertad, se abandonó al pueblo á sus pasiones. Para servir á estas, siempre se encuentran en épocas de agitacion, pretendidos demócratas, aduladores de las masas, enemigos peligrosos de la libertad, que comienzan deshonrándola y acaban asesinándola en provecho propio.