

## LECCION XVI.

### ATRIBUCIONES DEL CONGRESO.

SEÑORES:

Estudiarémos hoy los *poderes* de que se halla investido el Congreso, *the powers vested in Congress*, segun la expresion americana, ó sean los poderes delegados. Este carácter de *poderes delegados* es algo extraño para nosotros los franceses, habituados á considerar constantemente al legislativo como representante de la nacion, y por consiguiente dotado de todos los derechos.

En Inglaterra se considera del mismo modo al parlamento: este se compone del rey, de la Cámara de los Comunes y de la de los Lores. —Una vez de acuerdo esos tres poderes, y siendo una sola la voluntad del legislativo, el parlamento puede hacerlo todo, ménos cambiar los sexos.

No queremos decir con esto que el parlamento ejerza en Inglaterra poderes absolutos, no: como el Senado romano, tambien se halla ligado al respeto de los precedentes; fuerza que nosotros no conocemos de un siglo á esta parte. Nosotros vivimos bajo el imperio de la revolucion y hemos visto cambiar tantos gobiernos, que lo pasado no nos impone ningun respeto. Nuestros padres no pensaban así, y vemos que hasta el siglo XV se hacia jurar á los príncipes y á los reyes respetaran las antiguas costumbres. Hasta la revolucion, vemos al parlamento alegando las leyes fundamentales de la monarquía francesa, leyes mal definidas, pero reconocidas, sin embargo, por los mismos reyes,

colocados en la *feliz impotencia* de violarlas. El *realismo* era absoluto de hecho, no de derecho.

Lo mismo acontece en Inglaterra. El parlamento puede hacer muchas cosas; pero parecería una cosa atentatoria que obrase contra lo hecho por sus antepasados en favor de la libertad. Esta barrera existía en Roma casi en el mismo sentido. La expresion *mores majorum* no significa otra cosa sino los precedentes. El Senado y los tribunos no podían alterar los precedentes, hasta el momento del triunfo de la democracia en la República romana. Solo el imperio se sobrepuso á las leyes, y esto, movido por una idea que nosotros conocemos. El emperador, representante del pueblo, se proclamaba absoluto como la nacion misma cuyos derechos se apropiaba.

En Inglaterra los precedentes son omnipotentes. Existe además la opinion, que mantiene al parlamento en el respeto de la nacion; por consiguiente, si se halla en este país omnipotencia legislativa, es solo en teoría. Esta omnipotencia existe en Francia, desgraciadamente de hecho; la ha habido desde los primeros días de 1789, tanto más, cuanto que se vivía en plena revolucion, y que la asamblea constituyente creía de buena fé representar la voluntad del pueblo francés.

Sin embargo, esa omnipotencia no dejó de producir cierta alarma, y la misma asamblea constituyente pensó que era menester ligar á sus sucesores que no aceptan nunca herencias sino con beneficio de inventario: se hicieron, pues, declaraciones de derechos que han conquistado celebridad. Nosotros las respetamos; y cuando digo esto, quiero decir que las veneramos, sin discutir las por eso. Se tuvieron, pues, presentes los principios de 1789, que encierran verdades excelentes, el inventario de todas aquellas que la Francia ha amado y ama todavía. Se decidió que el poder legislativo debía detenerse ante estos principios, que eran derechos supremos é inviolables. Desgraciadamente estos derechos han quedado siempre como letra muerta en el preámbulo de nuestras Constituciones, á tal punto, que se ha llegado hasta preguntar si no sería mejor suprimir el magnífico frontispicio que anuncia el templo de un dios siempre ausente.

No sucede lo mismo en América. Este país se hallaba habituado á esos precedentes que garantizaban ciertas libertades: sin embargo, mientras que en Inglaterra todo descansaba sobre la tradicion, los

americanos inscribieron esos derechos en su Constitucion, y los colocaron bajo la égida del poder judicial, como lo veremos en la leccion inmediata al hablar de aquel. La division en Estados fué la causa inmediata de ese celo de la Constitucion americana, y lo que limitó las atribuciones del Congreso. Los Estados se preocupaban mucho de la conservacion de sus derechos, y encontraban muy natural el delegar solo ciertos poderes.—Por la primera vez, segun creo, se vió en la historia el fenómeno de un poder legislativo que representase al país, considerado bajo el aspecto de la direccion suprema de las medidas generales del gobierno; pero sin ser el país mismo y sin poder para hacerlo todo. Ved ahí uno de los grandes descubrimientos que debemos á la América, descubrimiento que ha dejado á un lado hasta nuestros días la ciencia política, y que á mi ver es una de las más importantes verdades políticas halladas en nuestra época y llamada á ejercer una poderosa accion sobre el porvenir.—El gobierno, lo mismo que el legislativo, ejercen *poderes delegados*.

En Francia proclamamos muy alto la soberanía del pueblo, la ejercitamos una vez cada seis años en los comicios electorales; pero al día siguiente esa soberanía pasa á otras manos que pueden hacer todo lo contrario de lo que quieren los mandantes. En América, la soberanía del pueblo está presente siempre: el pueblo la conserva constantemente, sin más que delegar al Congreso ciertos poderes legislativos estrictamente definidos, y que este ejercita en nombre de la nacion.

Existen, pues, dos poderes vivos; por un lado el Congreso, por el otro la nacion; mandatario y mandante. ¡Cuán interesante es el estudio de la Constitucion americana, que nos enseña cuáles son los poderes que el pueblo no puede ejercer por sí, y cuáles los que debe retener!

El primero de esos poderes que no puede ejercer el pueblo, es el financiero.

«El Congreso, dice la Constitucion, tendrá la atribucion de establecer y de recaudar los impuestos y derechos ó sisas, á efecto de pagar las deudas y proveer á la defensa comun y al bienestar general de los Estados-Unidos; pero los impuestos indirectos deberán ser uniformes en todos los Estados.—El Congreso tendrá derecho de contraer empréstitos sobre el crédito de los Estados-Unidos.»<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Seccion VIII de la Constitucion.

Este poder no es absoluto: el Congreso se halla facultado para contratar empréstitos ó establecer impuestos; pero no podrá crearlos sino con el objeto de pagar deudas, ó proveer á la defensa comun y al bienestar general. Así, pues, seria imposible que si el Congreso quisiese mañana hacer una erogacion considerable en beneficio de una ciudad de los Estados-Unidos, pudiese verificarla imponiendo contribuciones nacionales al efecto.

Igual cuestion ha surgido respecto á caminos: el Congreso tiene derecho para abrir caminos generales; pero ¿podrá hacerlo con el objeto de facilitar las comunicaciones entre los Estados? Constante ha sido la lucha entre las Cámaras, que querian abrir caminos importantes del Ohio al Mississipi, y los presidentes, como Jackson, que han declarado siempre no ser ese un gasto de interes general. Entrando en la vía peligrosa de las mejoras particulares, se arriesgaba despojar á los Estados de su soberanía. Tambien se ha discutido largamente para saber si el Congreso podia votar una tarifa que protegiese la industria de ciertos Estados: no le es dado, se decia, establecer derechos que son aduanas proteccionistas mas bien que un medio de percibir dinero. Desgraciadamente los americanos se han adherido al proteccionismo, y este es uno de los fermentos de discordia que figuran en la guerra actual. Se han querido establecer impuestos que no consultaban el bienestar general, sino la proteccion de las manufacturas, y segun yo creo, estando al espíritu de la Constitucion, los que rechazaban el sistema protector, tenian la razon de su parte. No hay mas que tres puntos fuera de controversia: *pagar las deudas, proveer á la defensa comun, y al bienestar general.*

¿Qué clase de impuestos son los que se pueden establecer? La Constitucion lo dice: contribuciones ó impuestos directos, derechos ó impuestos indirectos.

El impuesto directo debe ser proporcionado á la poblacion electoral.

Si el impuesto es indirecto, es menester que sea uniforme en todos los Estados.—No es permitido imponer en un Estado una contribucion que no exista en otro; por ejemplo, si el Congreso estableciese una contribucion sobre los carruajes, no le será permitido decidir que en tal Estado, mas rico ó mas pobre, se pagará segun tal ó cual ta-

rifa: la igualdad tiene que ser absoluta, para evitar los celos entre los Estados.

Los impuestos que puede establecer el Congreso, comprenden, como lo sabeis, cuanto la imaginacion humana ha ideado en la materia. Aun no se han encontrado impuestos intermediarios entre los directos y los indirectos. Pero si el Congreso goza de libertad en la eleccion, no puede sin embargo establecer impuestos sino para proveer á un gasto federal; el derecho es limitado.

Como consecuencia del mismo principio de igualdad, el Congreso no puede imponer derechos de exportacion de un Estado á otro; privilegiar un puerto en beneficio de otro, forzar á los buques de un Estado á recalar ó pagar derechos en el puerto de otro Estado. Estos son resabios de la vieja escuela económica condenada sensatamente por la Constitucion.

No bastaba conferir atribuciones al Congreso; era menester impedir que los Estados se reservasen sus antiguos derechos de soberanía. Un artículo de la Constitucion decide al efecto que los Estados no podrán, sin consentimiento del Congreso, establecer ninguna contribucion ni á la importacion ni á la exportacion, y que si perciben derechos de inspeccion se hallarán obligados á enterar su importe en la tesorería de los Estados-Unidos. Esta cuestion de la inspeccion es muy interesante, es una excelente institucion que debiéramos copiar nosotros. Desde el momento en que los Estados-Unidos comenzaron á exportar, comprendieron que estaba en el interes del comercio el poder entregar á la exportacion mercancías que tuviesen, por decirlo así, valor de moneda. Por ejemplo, si estoy seguro de comprar tal calidad de harina, y que el barril contiene tal cantidad, bajo la garantía del Estado, podré comprar á ojos cerrados todos los barriles de tal ó cual país. La América ha establecido de ese modo una inspeccion que verifica barril por barril de harina respecto á calidad y cantidad. Se le pone una marca y la mercancía puede correr el mundo entero, sin que nadie pueda engañarse en cuanto al valor y á la cantidad.

Comprendeis cuán ventajoso nos seria adoptar un sistema semejante. En otro tiempo Burdeos exportaba harina para las Antillas. Hoy no existe este comercio, y la razon consiste en la mala fé de los exportadores. Hoy se falsifican los vinos con la misma impunidad, lo

que hace aleatorio ese comercio. Si hubiese una inspeccion de marca, este comercio seria tan seguro como el de los lingotes de oro y plata. A la inspeccion es debida en gran parte la prosperidad del comercio de los Estados-Unidos. Pero la Constitucion no ha querido que los Estados pudiesen servirse de la inspeccion para establecer derechos de exportacion y de importacion; la justicia decidirá en caso de duda.

En 1821 el Estado de Maryland obligó á tomar una patente á los importadores ó vendedores por mayor de artículos importados. Se ocurrió á la Corte federal, y esta declaró que tal medida equivalia á establecer indirectamente un derecho sobre la importacion y sobre la exportacion, y anuló el derecho. En el Estado de Ohio por el contrario, se habia establecido un impuesto sobre los mercaderes, el cual era proporcionado al capital, y como los contribuyentes pretendieron que este era un medio indirecto de gravar la importacion y la exportacion, la Corte federal declaró que el impuesto era legal, porque cada Estado es dueño de establecer impuestos sobre los ciudadanos como lo crea conveniente. Lo que no puede hacer es imponer contribuciones particulares que afecten á la importacion ó á la exportacion.

Esta clase de cuestiones tiene mucha importancia, pues como lo veréis, las mas graves que se presentan en los Estados-Unidos consisten en saber si el Congreso no sale de su esfera.

Otra disposicion copiada de los ingleses, que ha tomado un carácter muy distinto en América, establece que todo proyecto de impuestos debe iniciarse en la Cámara de representantes. Semejante costumbre es muy antigua en Inglaterra: desde 1678 la Cámara de los Comunes declaró que solo á ella competia el derecho de disponer del dinero del pueblo inglés, de reglamentar el impuesto, y que la Cámara de los Lores no podia mezclarse en semejantes materias. No se reconoció á la última el derecho de introducir enmiendas en estos proyectos y recientemente ha tenido lugar una discusion muy animada á este respecto.

La razon es muy sencilla: los Comunes solos, es decir el pueblo, son los que pagan el impuesto; no siendo los Lores nombrados por el pueblo, no pueden votar por él. En los Estados-Unidos no existe paridad de razon: los senadores son tan delegados del pueblo como los representantes; así es que la Constitucion reconoce á los primeros el

derecho de introducir enmiendas en los proyectos de impuestos; pero ha querido que se inicien en la Cámara de representantes, por la razon que estos representan el número, al paso que el Senado por su composicion no ofrece iguales garantías, pues podria suceder muy bien que la mayoría de los miembros del Senado no representase mas que un tercio de la nacion. Ved aquí cómo una disposicion inglesa ha tomado en América una fisonomía totalmente distinta: lo que tiene un carácter comunal y feudal en Inglaterra, solo afecta uno de orden público en la Constitucion de los Estados-Unidos.

La cuestion de impuestos se habia agitado muy rara vez en los Estados-Unidos ántes de nuestros dias. Las aduanas producian tanto, que los impuestos directos habian desaparecido. En 1836 no figuran siquiera en el cálculo de recursos: de 1833 á 1839 se habia vendido por valor de 682 millones de tierras públicas. De este modo en 1861 la América podia mostrar al mundo su prosperidad y una deuda pública que no llega sino á 305 millones de francos. Esta fortuna era de aquellas que, segun los griegos, irritaban á los dioses. La fatalidad se ha vengado cruelmente de tal prosperidad: hoy nos encontramos bien léjos de esa deuda de 300 millones, que no se volverá á ver en mucho tiempo á mi juicio. Todo ha cambiado: el presupuesto de gastos, que en 1861 era de 427 millones, se ha elevado en 1863 á cuatro mil cuatrocientos ochenta millones, sin contar los presupuestos rectificativos, que por lo comun aumentan los gastos y disminuyen las entradas. En cuanto á la deuda, en 1863 habia ascendido á seis mil millones. Ved lo que cuesta la reparacion de una antigua injusticia. Ha sido menester crear recursos para hacer frente á gastos tan enormes. Se ha emitido papel, y las emisiones han aumentado. Hé aquí una de esas necesidades espantosas para el porvenir: para pagar la renta de esta deuda, el año pasado se han establecido contribuciones por valor de 180 millones.

Estos millones, que distan mucho de ser suficientes, y que en su mayor parte son pagados por los mas decididos enemigos de la esclavitud, comprenden todos los sistemas de impuesto imaginables. La Nueva-Inglaterra paga 40 millones, Nueva-Jersey, Nueva-York y Pensylvania reunidos, 78. Cuando se ha tratado de repartir el impuesto con la idea de hacerlo ménos oneroso, se ha encontrado nuestro sis-

tema fiscal, y no se ha temido entre imponerlo directo ó indirecto. Todo esto se encuentra hoy en América, como consecuencia de la guerra civil. Con esta lucha insensata desapareció aquella prosperidad que asombraba y regocijaba al mundo, porque era el resultado del buen espíritu que animaba á un pueblo que sabia vivir sin querellas internas y sin ejércitos permanentes.

Despues del poder financiero, viene el comercial considerado en su mas amplia acepcion. Los americanos han tenido la sensatez de no mezclarse en las cuestiones exteriores, y por consiguiente comprenden la diplomacia en su sentido excelente, pacífico. El derecho de hacer tratados de comercio, de tarifas, &c., todo esto forma parte del poder comercial que corresponde al Congreso. Recordaréis que la Constitucion se hizo con el objeto de centralizar esta autoridad comercial, y que Nueva-York fué el último Estado que resistió á esta atribucion, por aprovecharse de las ventajas que le ofrecia su situacion. El Congreso, pues, tiene derecho de reglamentar el comercio interior, de Estado á Estado, y el exterior celebrando tratados de comercio. Pero segun los términos de la Constitucion, el presidente y el Senado hacen solos los tratados; así, éstos pueden celebrarse inconsulta la Cámara de representantes. Seria peligroso que el Senado tuviese un interes diverso del del país; pero es difícil que tal cosa suceda.

En cuanto al comercio y á la navegacion, corresponde al Congreso arreglar las pesquerías, dictar las leyes para las tripulaciones de los buques, para el pilotaje, cuarentenas, &c. Tócale tambien establecer faros, puertos, en una palabra toda la policia de la mar y de las aguas.

Al Congreso incumbe igualmente reglamentar el comercio interior entre los Estados, con el objeto de impedir que cada uno de estos pretenda formarse pequeños monopolios y privilegios: sobre el particular existe un ejemplo muy interesante y curioso, en el cual figura Fulton. Sabeis que este individuo tiene la fama de inventor de la navegacion por vapor; no fué él sin embargo, aunque tiene el mérito grande de haber hecho andar el primer buque. Desde 1789 un inventor mas antiguo, Fitch, habia obtenido de la legislatura de Massachusetts un privilegio para navegar el Hudson en un vapor que no navegó nunca.

1 Sheppard. «Constitution,» párrafo 233.

2 Duer. «Constitutional Jurisprudence,» página 246.

Diez y ocho años despues, en 1807, Fulton y Robert Livingston pidieron un privilegio para establecer un vapor que debia andar cinco millas por hora, es decir, dos leguas escasas, cosa no vista en aquella época. Este primer buque tenia una fuerza de veinte caballos. Los peticionarios obtuvieron el privilegio para hacer la carrera de Nueva-York hasta Albany, haciendo este servicio durante algunos años; pero el privilegio fué disputado, pues, segun decian, el derecho de servirse de las aguas de un Estado pertenece á todos los ciudadanos de los Estados-Unidos. No se puede impedir á ciudadano alguno, agregaban, navegar en el Estado de Nueva-York, venga de donde viniese. El asunto fué llevado ante la Corte federal y decidido contra Fulton. El caso estaba previsto por la Constitucion; no se podia crear un monopolio en las aguas interiores de uno de los Estados de la Union.

A este poder comercial se halla unido, como es natural, el de acuñar moneda, el de reglamentar su valor y el de las monedas extranjeras, estableciendo el sistema de pesos y medidas.

Acuñar ha sido siempre un atributo de la soberanía; la uniformidad monetaria es cosa de extrema importancia para los pueblos.

En Filadelfia se acuña la moneda de la Union desde mucho tiempo atras; pero existen sucursales, especialmente en San Francisco. El Congreso ha usado de este privilegio con el objeto de tener una moneda propia de oro y de plata, y para fijar el valor de las monedas extranjeras. Nosotros no usamos de semejante derecho en Francia, solo reconocemos la moneda francesa y abandonamos al acaso la suerte de las monedas extranjeras. Sin embargo, no deja de ser doloroso á los ingleses que vienen á Francia, el ver que sus guineas valen lo que quieren dar por ellas los posaderos.

En países de gran comercio como los Estados-Unidos, las monedas extranjeras son admitidas, especialmente siendo de oro; y como hay una tarifa, se les recibe en todas las cajas, cosa sumamente ventajosa. Hoy nosotros recibimos con mucho gusto al extranjero ó á sus mercancías, excepto una, el dinero; ¿por qué no facilitarle entrada en el país?

En cuanto á la unidad de medidas, el Congreso no la ha reglamentado hasta ahora.

Se prohíbe á los Estados particulares la acuñacion de moneda. Efec-

tivamente, esto equivaldría á reconocerlos como soberanos. Les está prohibido también el emitir billetes de crédito: la Union se reserva dicha prerogativa, que en 1787 era muy natural acabando de atravesar una bancarota. Durante la guerra se habian emitido 1,750 millones de asignados, cuyo valor fué el mismo que tuvieron los nuestros en la primera revolucion. Una deuda de 1,750 millones era considerable para un país que contaba ménos de tres millones de habitantes, y no se quiso caer en un abismo igual al nuestro. Decidieron entónces que los Estados particulares no podrian sellar papel moneda, y que el oro y la plata serian el único medio de pago. Se agregó, como es costumbre hacerlo despues de las calamidades de los asignados, que no obstante cualquiera estipulacion en contrario, solo podrian hacerse pagos en plata ú oro; cláusula inutilísima, puesto que desde el momento que se establecen asignados, se declara que no obstante toda cláusula en contrario, podrá pagarse en papel.

La Constitucion establece igualmente que los Estados no podrán alterar nunca las obligaciones resultantes de un contrato. No se ha querido que un Estado particular pueda debilitar las obligaciones de los contratos, declarando, por ejemplo, que los ciudadanos del Estado podrán abandonar veinte por ciento á los acreedores, ó no pagar sino vencido un año. Los particulares tienen sobre esto entera libertad, pero solo ellos; las corporaciones son consideradas como persona particular. Hay sobre la materia un ejemplo célebre, el del Colegio de Darmouth en Nuevo-Hampshire: el Estado nombró administradores encargados de modificar los antiguos estatutos; la administracion cesante formó un pleito y lo ganó. El poder federal declaró que un Estado particular no podia cambiar un contrato.<sup>1</sup>

Existen además ciertos derechos que se ligan al poder comercial, como, por ejemplo, el relativo á correos. En los Estados-Unidos el correo es nacional, el gobierno federal reglamenta todo lo que le concierne. El correo en el siglo pasado tenia muy reducidas dimensiones; pocos eran los caminos, los correos viajaban á caballo. La posta fué creacion inglesa, pero hasta 1753 no produjo nada. En 1753 los ingleses echaron mano de uno de esos individuos que tienen el don de hacer salir dinero de debajo de tierra: prometieron á Franklin que si

<sup>1</sup> Sheppard. *Constitution*, párrafo 354.

podia hacer producir al correo, le darian en premio las primeras seiscientas libras esterlinas que entrasen en la caja.

Franklin se consagró á este proyecto, como sabia hacerlo, sin engafiarse nunca, y algunos años despues, en 1774, el correo producía á la Inglaterra 75,000 francos de utilidad neta.

En aquella época los ingleses, que estaban furiosos contra Franklin, creyeron castigarlo destituyéndolo; desde ese momento la especulacion fué tan mala, que no produjo un ochavo.

Franklin fué encargado en 1775 de la direccion de correos, y desde esa fecha se ha convertido esta en la única administracion nacional en grande de los Estados-Unidos.

En 1863 existian 29,047 oficinas de correos con sus correspondientes directores, 550 de los cuales eran nombrados por el presidente, y 28,497 por el director general. Estos 550 directores nombrados por el presidente, representan con mucho la gran mayoría de funcionarios que nombra el ejecutivo; pero menester es decirlo, de muchos años atras hay quejas de que siempre existe cierto número de individuos, que manejan las elecciones con el objeto de obtener en cada nueva presidencia el despacho de administradores de correos, que da grande influencia en el país.

Efectivamente, no se percibe la necesidad de que estos cambien con las presidencias; y siempre es un grande inconveniente que cada presidente tenga de este modo cierto número de criaturas ligadas á su fortuna; pero fuera de este defecto de la posta americana, preciso es confesar que los ingleses, lo mismo que los americanos, han comprendido el papel del correo, mejor que nosotros que lo hemos inventado desde Luis XI.

Nosotros hemos visto siempre en el correo el interes fiscal; los ingleses ven en él la distribucion de las cartas, diarios y paquetes, como objeto principal. Para ellos, trasportar cartas es lo esencial, porque es facilitar las comunicaciones y multiplicar las transacciones. El beneficio de la posta no está en el producto de las cartas, sino en el número de los negocios que las cartas podrán producir. Lo que mas preocupa á los ingleses, es saber cómo podrá reducirse el porte y facilitar las comunicaciones. Ellos han hallado el medio de abaratar los correos, y cada año vemos que sus derechos disminuyen, de manera

que se multiplican las cartas en lo posible. En América, un periódico circula siete veces por semana, por siete francos al año. Hoy por igual servicio, se pagan diez y ocho francos anuales al correo frances; agréguese á esto otros diez y ocho de derechos de sello. ¡Entre un diario frances y un americano, que cuestan cincuenta francos, hay una diferencia de veinte francos de derechos!

A los americanos se deberá la iniciativa de un gran progreso que está por realizarse. Sabeis que el año pasado, en medio de la guerra civil, los americanos tuvieron en Paris una conferencia postal á la cual asistieron delegados de toda la Europa. En esa reunion se propuso una reforma importante, á saber: la de adoptar para todo el mundo la unidad de peso, que seria la francesa. Se propuso ademas una reforma general, que se hará indudablemente, á saber: la de no considerar jamas en un servicio postal sino los puntos de partida y de destino. Yo escribo una carta para Constantinopla; yendo por tierra esa carta atraviesa la Francia, la Confederacion Germánica, el Austria, los Principados Danubianos y la Turquía, ántes de llegar á su destino. Tendrá que pagar derechos de correo en cada uno de estos Estados; los americanos dicen: «esto no es justo;» ¿qué hace la Confederacion Germánica cuando ha trasportado un paquete de cartas? trasportarlo, nada mas; justo es que cobre por las cartas que quedan en su territorio; pero ¿por qué imponer á las que transitan? En realidad solo hay dos Estados que ejercen una regalía sobre las cartas, el que expide y el que recibe: para los demas solo se trata de un paquete. Se llega, pues, á este resultado: una carta atravesando diversos países no tendrá que pagar sino un derecho insignificante, se podrá escribir á la China por ocho sueldos. Los americanos han dicho: «Vosotros cargais vuestras cartas á bordo de un vapor que va á Nueva-York, y nosotros, que tenemos el mas extenso continente, las trasportamos á San Francisco, gratis, salvo los gastos generales.» Ya veis, señores, que semejante descubrimiento figurará en la historia, lo mismo que el de la posta á cuatro sueldos. Esto, lo repito, muestra que en los países sajones la posta no es considerada como renta fiscal; por eso no produce beneficio en los Estados- Unidos.

Otra de las atribuciones del Congreso es la proteccion de la industria y de la propiedad literaria, los privilegios y los derechos de autor.

En Washington existe una oficina en la cual cada autor deposita su proyecto. Por cincuenta francos se obtiene una patente que dura catorce años, y que es renovable por siete. La América es el país de los buques de vapor, de los telégrafos eléctricos, de las máquinas de imprimir: se inventa en ese país mas que en otro alguno, y se expiden anualmente de cinco á seis mil patentes. La oficina de Washington, depósito de todas estas invenciones, es una de las mayores curiosidades que existen en el mundo.

En cuanto á los derechos de autor, han aceptado la duracion inglesa, veintiocho años. Si trascurridos estos, el autor, su viuda ó sus hijos sobreviven, el término será de cuarenta y dos años. La única formalidad que se exige es un depósito en la Corte del distrito, y otro en Washington. Por lo comun, al dorso del título se inscribe la declaracion de depósito, como podeis verlo en cualquier libro americano.

Esta ley se asemeja á la francesa; sin embargo, los americanos han quedado muy atras de nosotros sobre un punto interesantísimo. La ley americana solo comprende al ciudadano americano: de aquí resulta que se falsifican los libros publicados en el extranjero, lo cual envuelve una injusticia manifiesta. Es un error grande el decir que en América no existe literatura; al contrario, hay una muy activa y animada, algo la conocemos los que hemos leído «la Cabaña del tío Tomás,» y las novelas de Cooper. Pero el derecho de propiedad literaria existe solo para los nacionales. Falta un progreso que realizar, porque no es natural que un individuo procure beneficios á un pueblo, sin poder sacar provecho alguno de su trabajo. Es soberanamente injusto que todos los libros que deleitan á los ingleses vayan á procurar igual goce á los americanos, y que cada vez que estos lean esos libros, puedan decir: leo esta obra; pero hago un robo al autor. Tal abuso tiene que desaparecer.

Llego á una atribucion de diverso género, á la de hacer la guerra; poder político por excelencia, y á la vez el mas peligroso para un pueblo, puesto que si pertenece al príncipe únicamente, sobre todo en nuestros dias, en una época industrial, especuladora, puede uno encontrarse arruinado de un dia para otro.—En Inglaterra se ha conservado el antiguo régimen feudal.—Solo el rey puede declarar la guerra; pero como no puede obrar sino por medio de ministros respon-

sables, que saben perfectamente que expondrían su cabeza comprometiendo al país en una guerra impopular, no hay peligro que temer: por otra parte, no es posible hacer la guerra sin dinero y sin soldados, y el Parlamento vota el impuesto y la cifra del ejército.

En América, donde el poder ejecutivo se halla subordinado al Congreso, este tiene la atribucion de declarar la guerra; pero al mismo tiempo, se ha dejado al presidente y al Senado el derecho de hacer la paz. Lo que envuelve un peligro es del resorte de los representantes; lo que encierra una ventaja incumbe al presidente y al Senado. «Ya estoy muy viejo, decia Franklin, y sin embargo, no he visto nunca ni buena guerra, ni mala paz.»

La ley no desconfía solo del presidente, sino tambien de los Estados, porque la soberanía es indivisible. La Constitucion dispone «que ningún Estado podrá sin anuencia del Congreso, mantener tropas regulares y buques de guerra durante la paz; aliarse con otros Estados ó con alguna potencia extranjera, ni hacer la guerra, á no ser en «caso de invasion ó de peligro inminente que no dé espera.»

Esta última excepcion se justifica de suyo; un Estado invadido no puede esperar le venga de Washington la orden de defenderse. Hoy podría esta llegar á tiempo por el telégrafo eléctrico; pero en la época en que se dictó la Constitucion, no sucedía lo mismo, fuera de que es una máxima constante que la necesidad no reconoce ley.

El derecho de hacer la guerra implica necesariamente el de reclutar y formar una marina; derecho que hoy se reconoce formalmente al Congreso y que ha sido el mas disputado durante la revolucion americana. Los Estados profesaban una repugnancia extremada á los ejércitos permanentes, repugnancia que, menester es reconocerlo, está en el corazon de la raza sajona. Los ejércitos permanentes son un peligro contra la libertad; mientras que la marina, por el contrario, es á juicio de los ingleses la protectora de la independencia, la marina es para ellos lo que para nosotros el ejército. En América dominan las ideas de los ingleses sobre los ejércitos. Sin embargo, la Constitucion ha comprendido que era necesario tener uno para defender la Union, y ha admitido que el Congreso podía reclutar tropas, no por medio de la conscripcion, sino por el enganche voluntario, y que estas tropas penderían del Congreso. No hay cifra determinada, pues nadie ha

imaginado un desacuerdo entre el Congreso y el país.—El Congreso, por otra parte, solo dura dos años, y la Constitucion decide que no se podrán votar fondos para el ejército sino por dos años.—Un Congreso no puede, en ningún caso, ligar al subsiguiente. Los ingleses han llevado mas lejos aún su horror por los ejércitos permanentes: el *Mutiny-Act* se vota todos los años; el ejército es anual.—Si un rey quisiera organizar un ejército contra el Parlamento, este se disolvería á fin de año, sin que se pudiesen encontrar jueces, que condenasen á los soldados amotinados contra sus oficiales.

Hasta 1861, el ejército americano no existía felizmente, sino como una grata ficcion. En esa época habia, segun creo, 16,000 soldados en un país de 31.000,000 de habitantes, y esos 16,000 hombres se hallaban repartidos en cuarenta ó cincuenta guardias fronterizas. Nada confundía tanto á los franceses que visitaban la América como no ver soldados; hoy todo ha cambiado.

Al lado de esta organizacion de un ejército invisible, nada era tan popular como las milicias, que sirvieron de modelo á Lafayette para la creacion de la guardia nacional.—En América, como sabeis, las milicias existen en todos los condados y poblaciones: la juventud se instruye en el perfecto manejo de las armas y ese es el semillero que produce soldados, luego que se necesita de ellos.—Entre nosotros las guardias nacionales han tenido siempre el don de inspirar la risa, porque las comparamos con el ejército de línea, con soldados que dia y noche no se ocupan de otra cosa que de su profesion, lo que les da un aire marcial muy distinto del de los paisanos. Pero cuando se quiera convertir la guardia nacional en una institucion análoga á la de América, se la ejercitará en el manejo de las armas y se le permitirá el inofensivo placer de ser revistada. Por ese medio, pronto se hallarán hombres diestros en el manejo de las armas como sucede con los suizos.

En América, el llevar armas se considera como uno de los derechos cívicos, mientras que en Francia es un delito; en América todo individuo se halla interesado en servir en la milicia: ella ha sido la que ha dado los mejores soldados en las dos revoluciones.

La única cuestion que ocupó á los legisladores de 1787, fué la de introducir el reglamento y el uniforme de los milicianos.—Bien se les alcanzaba que en ello estaba encerrada la verdadera reserva, y que

para evitar confusion era preciso que todos los soldados tuviesen la misma disciplina y armas de igual calibre.—La Constitucion ha ordenado en consecuencia, que perteneciera al Congreso la organizacion de las milicias, la formacion de reglamentos de disciplina, y á los Estados el nombramiento de los oficiales.

En general, estos son elegidos por los soldados, salvo el nombramiento para los grados superiores, que pertenece directamente al gobernador del Estado.

Otra cuestion era la de saber quién tendria la atribucion de convocar las milicias.—Durante la revolucion, se ve que no es posible hacer nada sin el consentimiento de los Estados.

Cuando la invasion de la Carolina por Lord Cornwallis, vemos que la Virginia se negó á que sus soldados saliesen de su territorio.

En 1795, el Congreso decidió que pertenecia al presidente la convocacion de las milicias, y no poderse reconocer este derecho á los gobernadores de Estado. La dificultad se ha presentado mas de una vez; los gobernadores se han resistido á obedecer á las órdenes del presidente; pero puede decirse que la opinion pública ha estado siempre de parte del último; en la guerra actual ha sucedido así, y las milicias se han cubierto de gloria.

Llegamos ahora á una cláusula que solo se explica por los celos de los Estados.—¿Dónde deberá tener el Congreso sus sesiones? ¿Qué atribuciones tendrá sobre el lugar de su residencia?

Dificultades de esta clase no se pueden presentar en un país como la Francia; pero si mañana formasen una Confederacion la Francia, la España, la Italia y la Suiza, seria una cuestion delicada el saber dónde debia estar el centro de esa Confederacion, puesto que seria muy de temer que las pasiones populares excitadas en la capital del gobierno, se sobrepusiesen á la voluntad nacional.—Así, si la Francia se hallase fraccionada en cuarenta ó cincuenta provincias, y la capital fuese Burdeos, seria de temer que las pasiones bordelesas se sobrepusiesen á la voluntad nacional. Esto sucedió en 1783, hallándose el Congreso en Filadelfia; amenazado por los revoltosos, ocurrió á las autoridades del Estado pidiéndoles proteccion, pero fué tal la apatía de estas, que aquel tuvo que refugiarse en Nueva-Jersey. Era menester encontrar una capital en un territorio que no perteneciese á Estado

alguno; colocarla dentro de los límites de estos, habria equivalido á ponerla bajo la dependencia provincial.

En los Estados-Unidos, la capital política de cada Estado es por lo comun una ciudad insignificante: Nueva-York no es la capital del Estado de este nombre, sino Albany, una bella aunque pequeña ciudad comparada con Nueva-York. Se la escogió como capital para ponerla á cubierto de las pasiones populares; otro tanto se buscó para el Congreso: se declaró que se elegiria para su residencia un distrito fuera de todos los Estados; Maryland y la Virginia facilitaron el territorio que formó el distrito de Columbia. Mas tarde, cuando el Congreso quiso abolir la esclavitud en este distrito, se suscitaron algunas cuestiones. En 1846 se devolvió á la Virginia el territorio de Alejandría, quedando únicamente el terreno cedido por Maryland, en el cual se encuentra Washington.

Lo que pertenece al Congreso es un territorio neutral, de todos y de ninguno de los Estados. Contiene setenta y cinco mil habitantes destituidos de derechos políticos, que no forman parte de Estado alguno, y que no pueden tener representantes, pues á dárselos, ejercerian cierta influencia sobre el Congreso. Los habitantes de Washington son los únicos americanos que pagan impuesto sin votarlo. El Congreso es quien legisla para ellos; no se hallan representados ni en la legislacion, ni en el voto del impuesto, ni en la representacion general del país. Los americanos no se asombran de esta singularidad, puesto que nadie está obligado á habitar ese distrito. Lo importante era que el Congreso fuese independiente; así, veis que en América no se han preocupado de tal cuestion que tanto embaraza á los europeos; porque, observarlo, con solo cambiar nombres, la cuestion de Roma puede zanjarse como la del distrito de Columbia.

Pero el Congreso no se halla solo presente en el distrito de Columbia: por doquier hay puertos ó dársenas para reparar buques de guerra, arsenales, fuertes; los territorios en que estos se hallan colocados pertenecen á los Estados-Unidos. Es un principio admitido que los delegados del Congreso federal son los que ejercitan allí la jurisdiccion en nombre de este: es costumbre admitir que los empleados de los Estados puedan apoderarse de los criminales y aun de los simples deudores en esos territorios; pero entónces obran como delegados del Con-

greso. Por eso vemos que este se halla representado en todas partes. El fuerte Sumter era una posicion federal al principio de la guerra; su toma fué un ataque contra la nacion.

El Congreso ejerce, pues, las atribuciones generales de la soberanía legislativa; la bolsa, la espada, las relaciones exteriores, la reglamentacion del comercio y de los intereses generales; pero las dificultades comienzan cuando se llega á los detalles. En la aplicacion se percibe que la Constitucion de los Estados-Unidos solo ha bosquejado grandes rasgos. Ha sido preciso admitir que el Congreso tendrá derecho para hacer todo lo necesario para la ejecucion de las atribuciones que la Constitucion le confiere. Un artículo general le da derecho para dictar las leyes requeridas al efecto. Pero en un país en el cual existen soberanías locales y una nacional, la cuestion se hace muy delicada. Por otra parte, fuera de los poderes *enumerados*, ha sido menester aceptar los *implícitos*. Por ejemplo, en 1802 Jefferson compró á la Francia la Luisiana, y adquirió por ochenta millones un territorio que duplicaba la extension de los Estados-Unidos. La Constitucion no preveia un caso semejante; así es que el presidente pidió la ratificacion. Comprar un territorio sin ley previa que autorizase semejante acto; agrandar los Estados-Unidos, arriesgando con ello comprometer el porvenir de la Union; declarar en ese tratado que los habitantes de la Luisiana se hiciesen ciudadanos americanos, era una enormidad. Sin embargo, el tratado fué ratificado, no solo por la popularidad del presidente, sino porque se comprendió que la adquisicion de la Luisiana abria un grandioso porvenir á los Estados-Unidos; mas tarde se compraron las Floridas de igual manera, y se declaró que consultando el bienestar general de la Union, se hallaba comprendido en este el derecho de comprar nuevos territorios.

Igual cosa sucedió con la compra del terreno y el pago de profesores para la escuela militar de West-Point, caso no previsto en la Constitucion.

Otra cuestion no prevista fué la del banco. ¿Habia derecho para establecer un banco nacional? El billete de banco era moneda fiduciaria, solo el Congreso se hallaba autorizado para hacerlo, pues es atribucion suya el derecho de emitir moneda corriente, es derecho de soberanía: ¿tal atribucion podia conferirse á una compañía particular?

Hamilton formó un banco; Jefferson lo combatió. Mas tarde Jackson deshizo el banco nacional, apoyado en los principios que Jefferson habia sostenido.<sup>1</sup> Cuestion es esta que hoy mismo tiene interes de actualidad. El ministro de hacienda Mr. Chase ha inventado un sistema que tal vez es un progreso; admite solo un billete de banco, el papel del Estado; pero cada banco puede procurárselo depositando un tercio de su capital: la unidad del billete no envuelve la del banco. El tiempo se encargará de apreciar esta reforma económica; ¿la Constitucion autoriza acaso semejante institucion? Los Estados-Unidos lo discutirán mas de una vez.

Esta leccion no tiene aparentemente para nosotros grande interes; sin embargo, nos lleva siempre á la cuestion que tantas veces os he indicado, y que la América ha tenido la honra de resolver; es decir, que el gobierno no es todo, que existen multitud de cosas que no son de su incumbencia. Esta es una de las verdades ménos conocidas y mas fecundas que ofrece el estudio de la Constitucion americana. En otros términos, pasa con el gobierno lo que pasó con la Iglesia del siglo XVI. La Iglesia, que era la religion, quiso ser tambien la ciencia, y el dia en que llegó á ser gobierno pretendió invadirlo todo. Su yugo una vez sacudido, se vió forzada á replegarse al templo. Lo mismo sucede con el gobierno. El Estado, se dice, representa el interes general, sea; pero ¿qué son los intereses generales? Los que son comunes á todos; los demas lo son á mucha gente, no á todo el mundo. Así, pues, los intereses de la Iglesia no interesan sino á sus fieles; la escuela á los habitantes del lugar en que esta se halla; los intereses del municipio á los que pertenecen á este.

Nuestra manía de ponerlo todo en manos del Estado nos conduce á los resultados mas originales. ¿No hemos visto poco ha en el *Monitor* anunciada la formacion de un ministerio á quien se conferian tres atribuciones las mas discordantes, la asociacion de los teatros, la yeguaería (haras) y el instituto? ¿De veras que no perderán mucho los intereses del país con la supresion de tal ministerio!

Somos amigos de monopolizar y mezclarnos en todo; el gran mérito de la Constitucion americana consiste en haber dado á cada cual lo suyo, en haber dicho al gobierno y al Congreso: no..... no lo sois todo,

<sup>1</sup> *Duer. Constitutional Jurisprudence*, página 308.

no sois la nacion, sino una de sus funciones. La justicia, como la administracion, como la legislacion, se hallan en este caso. Vosotros sois la legislacion, la administracion de los intereses generales; pero no sois la nacion.

¿Cuál es la consecuencia de esta excelente division? Resolver el gran problema de la política, y pacificar los ánimos. ¿Quién puede disputar al gobierno el derecho de representar la nacion en el exterior, y de mantener la paz interior? ¿Quién querrá impedirle que tenga un ejército suficiente para la defensa de la Francia? ¿Quién regatearle la administracion suprema, la justicia, y el ejército?

La causa perpetua de las discordias y de las revoluciones es que el gobierno quiere invadirlo todo, obligando á los ciudadanos á ponerse á la defensiva. Limitemos el gobierno, que todo lo que este pierda lo ganará la libertad. Si le quitamos las atribuciones que no le pertenecen, ganaremos sin disputa; pero si le quitamos lo que necesita, lo debilitamos, y como dice Bossuet, le arrancamos los medios de protegerlos. Poniendo las cosas en su lugar, llegaremos á formar un gobierno popular, dando sólidas bases á la libertad. Yo creo que esto merece toda nuestra atencion, y desearia consagrar la vida que me queda á concluir semejante tratado de paz.

Amo mucho la libertad: espero defenderla hasta mi último suspiro; pero Dios me libre de querer atacar al gobierno en sus legítimas atribuciones: mi suprema ambicion seria, por el contrario, ser el intermediario de ese feliz contrato entre el gobierno y la libertad, unidos en legítima y fecunda union para satisfaccion de todos los ciudadanos.

## LECCION XVII.

### EL PODER EJECUTIVO.

SEÑORES:

La organizacion del poder ejecutivo en los Estados-Unidos, una de las cuestiones mas importantes, y que mas han embarazado á los legisladores, nos ocupará hoy.

Tan absorbente es por su naturaleza el poder ejecutivo, atrae de tal manera las fuerzas del país, que la mayor dificultad de las Constituciones consiste en crear uno que no pueda salir de la esfera que debe corresponder á su mandato.

Pero asalta luego una dificultad no pequeña. Si debilitamos desmesuradamente al ejecutivo, sacrificaremos la libertad en beneficio de la anarquía. Este es uno de los vicios que han hecho fracasar constantemente en nuestro país las reformas constitucionales, uno de los que mayores trabas han puesto á la consolidacion del régimen republicano. Hemos creído siempre fortificar la libertad á medida que debilitábamos al ejecutivo, sin apercibirnos de que un ejecutivo inerte, extenuado, se encontraba en la impotencia de hacer respetar las leyes; que estas son la garantía de la propiedad y de la libertad, que por ese camino se aleja la seguridad, se atemoriza á las gentes pacíficas, y se marcha hácia el absolutismo por medio de la anarquía. Ya veis cuán delicado es el problema.

Largo tiempo se ocuparon de resolverlo los legisladores americanos. Habian ya decidido la grave cuestion del legislativo, dividiéndolo en dos Cámaras á ejemplo de la Inglaterra; copiaron tambien á esta con