

CAPÍTULO XIV.

La Cámara de los Representantes.

Hemos visto que los norteamericanos habían establecido el principio de la representación directa, que habían considerado el derecho electoral como una función que la ley podía arreglar y adoptado un principio que conciliaba á la vez la independencia de los Estados y la soberanía federal. El principio es este: Todo elector en un Estado para la Cámara más numerosa es elector federal. Con esto se conciliaban á la vez todos los intereses y se dejaba la puerta abierta á las reformas. Los cambios que se hacían en los Estados aprovechaban á la Unión. Desde entonces estos cambios han sido considerables, y en muchas partes se ha llegado á la simple condición de domicilio, lo que ha dado al gobierno norteamericano un carácter tal vez más democrático de lo que querían sus fundadores.

Después de las condiciones electorales vienen las condiciones de elegibilidad. ¿Qué condiciones conviene pedir á un hombre que represente la nación? Aquí hay un doble principio que observar. Es necesario organizar el sistema de modo que sólo entrasen en la Cámara hombres honrados y capaces y por otra parte era preciso que el pueblo pudiera elegir.

¿Cuáles son las cualidades de un buen diputado? Acerca de esto hay un ideal del que se cuida poco en el día; se cree suficiente que el pueblo escoja y se supone que no se engaña nunca; sin embargo, nosotros tenemos ejemplos de lo contrario.

En el siglo XVI lord Coke, el rival político de Bacon buscaba el

ideal de un buen parlamentario; y como en esta época se procedía por comparación, lo mismo que hoy se procede por abstracción, encontraba el ideal del buen parlamentario en el reino animal. Este ideal era el elefante. Es necesario, dice, que el buen parlamentario sea como el elefante. El elefante (según Coke) no tiene hiel, y así debe ser el buen parlamentario, sin envidia, sin malicia, sin pasión, ni odio. El elefante es constante y flexible como debe serlo el buen parlamentario que debe marchar siempre con rectitud y sin que nada le separe del buen camino. El elefante tiene una memoria segura, como debe tenerla el buen parlamentario para que el recuerdo del peligro pasado le ilustre en el porvenir. El elefante aunque es muy inteligente y fuerte es dulce y sociable: cualidades tanto más excelentes cuanto que el defecto ordinario de los más fuertes y capaces es el querer que todo se les someta. El elefante, en fin, es filántropo, ama á los hombres y enseña el camino á quien le busca, como debe hacerlo el buen parlamentario. No sabemos si Buffon, si la ciencia moderna ratificará la descripción; pero es evidente que si un representante reuniese todas estas virtudes sería un excelente diputado y que aun en el día se pueden aprovechar los consejos del antiguo abogado¹.

¿Cuáles son las condiciones de elegibilidad en el Norte América? Parece que puesto que se referían á los Estados para las condiciones del electorado, se podía decir que el elegible en las asambleas de los Estados lo sería también en la Asamblea federal. Sin embargo, el Congreso quiso imponer algunas condiciones particulares; pero estas condiciones no son rigurosas. Se quiso que el futuro diputado tuviese veinticinco años, que fuese ciudadano de los Estados Unidos con siete años de anticipación y estuviese domiciliado en el Estado que representaba. Tales eran las condiciones que se exigían.

La edad, es natural, porque se necesita cierta madurez, y en una democracia es difícil que el hombre que ha de crearse su fortuna y su nombre por sí mismo pueda ser conocido antes de los veinticinco años. Los ingleses no han fijado este límite. La simple mayoría basta para entrar en la Cámara, y tenemos el ejemplo de William Pitt, miembro de la Cámara de los Comunes á los veintinueve años, canciller de Hacienda á los veintidos y primer ministro á los veinticuatro. En nuestro antiguo parlamento d'Aguesseau

¹ Story, *on the Constitution*, S. 616, á la note.

era abogado general á los veintidos años; pero esas son reglas que se pueden admitir muy bien en una monarquía y en una aristocracia donde las gentes tienen hecha su fortuna al nacer. En una democracia se puede muy bien llegar á los veinticinco años sin perjudicar á la soberanía, y no vemos, por los demás, ninguna objecion á esta ley.

En cuanto á la condicion de ser ciudadano de los Estados-Unidos desde siete años antes, lejos de ser una exclusion, es un favor. En la edad media y hasta la Revolucion francesa hubo en Francia y en otras partes una gran preocupacion contra los extranjeros, y aun en el día se necesita obtener carta de naturaleza para ser miembro de nuestras asambleas, y en Inglaterra el extranjero naturalizado creemos que no puede nunca ser miembro del Parlamento.

En tiempo de la Revolucion se admitieron los extranjeros á formar parte de nuestras asambleas, sin siquiera exigirles que renunciassen á su patria y los resultados no fueron felices. Díganlo el anglo-americano Thomas Paine, el baron prusiano Anacharsis Clootz y el suizo neufcastelés Marat. Por lo menos respecto de los dos últimos se puede sentir que la ley no les exigiera ser franceses.

La última condicion es la del domicilio, y se resolvió del modo más favorable. Era en efecto difícil admitir que una persona pudiese representar un Estado sin pertenecer á él. Los Estados no son simples divisiones administrativas como nuestros departamentos. En Inglaterra, por espacio de mucho tiempo ha sido regla que ninguno pueda representar su condado ó burgo sin estar domiciliado en él; en Francia, bajo la Restauracion y en el último reinado, la ley electoral exigia que cierto número de diputados estuviesen domiciliados en sus departamentos. No sabemos si la mitad ó la tercera parte, y no encontramos desacertada esta medida, porque es conveniente que cierto número de diputados pertenezcan á la provincia que representan. En el Norte América habia otra razon, y era que teniendo los Estados una soberanía particular, era preciso que los diputados les perteneciesen. Además, sin duda por omision, no se ha decidido que los diputados perdieran su mandato cuando cesaran de pertenecer al Estado que les envía al Congreso.

Hé aquí todas las condiciones que se exigian. Se habia pensado en pedir un censo, y en las ideas de los que hicieron la Constitucion esto parecia natural; les parecia que no se debía admitir en la representacion nacional más que á los que tenian intereses que defender; pero se retrocedió ante la dificultad de hallar una cifra que

fuese aceptada por todo el mundo. En Inglaterra ha habido un censo de elegibilidad hasta estos últimos años. Todos sabemos que hasta 1858, para ser elegido en un condado era necesario tener una renta de seiscientas libras esterlinas (quince mil francos), lo que estando el interés á dos y medio por ciento, representa un capital enorme. La ley de 1858 ha obrado sábiamente aboliendo esta prescripcion, porque una ley de censo va, en nuestra opinion, directamente en contra del objeto que el legislador se propone. Esto impide que puedan ser diputados hombres célebres como Beranger y Lamennais; la oposicion se lamenta de tales privilegios y el sistema se hace odioso con perjuicio de la Constitucion.

M. Royer Collard, queriendo hacer establecer un censo de elegibilidad, pronunció con su elocuencia solemne estas célebres palabras: «No hay nada más peligroso que un proletario elocuente,» y la Cámara le aplaudió; pero cuando aquel filósofo pronunciaba semejante frase, se olvidaba, como solia sucederle algunas veces, de explicar sus palabras, porque en Francia no hay proletarios. El proletario, en Roma, era un hombre alimentado y sostenido por los emperadores. De vez en cuando se mataba un senador, se confiscaba su fortuna y con ella se divertia al pueblo mendicante y corrompido. Eso era el proletario; pero en el día nosotros no tenemos más que gentes que viven de su trabajo, y el trabajo es la ley de las sociedades modernas; nada tenemos que temer de los proletarios, porque lo que se designa con esta palabra oratoria es simplemente al trabajador. En 1848 hemos tenido obreros en la Cámara sin que la Francia se desquicie, y el Norte América ha tenido tambien en sus asambleas más de un antiguo trabajador, y no nos parece que ha tenido que avergonzarse de haber elegido á M. Lincoln. Dejemos, pues, á un lado esa frase que no es de nuestro tiempo.

Hay además una condicion de elegibilidad que el Norte América habria podido tomar de Inglaterra: el juramento. Y no hablamos del juramento político, en el que los representantes del pueblo podrian decir que se prestaban juramento á sí mismos; sino del juramento religioso, que tanto tiempo ha subsistido en Inglaterra y que en el Norte América podia ser considerado como una condicion de elegibilidad.

En Inglaterra, donde la Iglesia y el Estado están unidos, era necesario hasta 1828 que cada diputado prestase tres juramentos: uno de fidelidad á la corona, otro de supremacia religiosa y otro de abjuracion dirigida contra las pretensiones de los últimos Stuar-

dos. Hasta la misma época era preciso que los diputados recibiesen la comunión anglicana, á lo que se llamaba *test* y durante mucho tiempo los disidentes no podían entrar en el Parlamento. En 1828 quedaron abolidos los tres juramentos y fueron reemplazados por uno solo: se juró por la verdadera fé del cristiano. En 1829 se admitió á los católicos modificando un poco el juramento en lo concerniente á la soberanía religiosa de la reina y, por fin, hace dos años hemos visto á los judíos entrar en la Cámara de los comunes en la persona de M. de Rotschild. Ni un judío podia jurar por la fé del cristiano, ni la Cámara de los lores quería modificar la fórmula; pero la Cámara de los comunes salió del paso diciendo que el juramento era una cuestion de reglamento interior y M. de Rotschild fué admitido á prestar juramento ante la Cámara de los comunes.

Pero volvamos á los Estados-Unidos. Como se vé el sistema de elegibilidad se arregló del modo más liberal, y, como decia Hamilton: «Las condiciones de elegibilidad eran bastante amplias para dejar abierta la entrada de la representacion nacional al mérito de todas clases, viejo ó jóven, nativo ó adoptivo, pobre ó rico y sin distincion de creencia.»

No hay ninguno de estos puntos al que no se hayan opuesto en Francia los partidos. En el día, que todos ellos han pasado al derecho comun, todos ven su perfecta inocencia, como sucede con la mayor parte de nuestras barreras legales. Lo último que comprenden los retóricos es la sencillez; lo último que comprenden los políticos es la libertad.

Vencida esta dificultad, se presentaba otra. ¿Cuál seria la duracion de la representacion? ¿Cuándo debian volver las Cámaras ante los electores? La cuestion era tanto más importante cuanto que en una república como los Estados Unidos, la solucion presentaba dificultades particulares.

¿Se puede determinar teóricamente el espacio de tiempo conveniente para una legislatura? No; lo mismo que para el electorado y la elegibilidad es necesario buscar un término medio razonable. Evidentemente si se nombra un diputado para un día no será un mandatario, y si se le nombra por diez ó quince años llegará á ser tan extraño para los electores que la Asamblea se tornará naturalmente en oligarquía; el Parlamento se hará dueño del país. Entre la duracion larga ó corta de las legislaturas hay un término medio que es preciso elegirle para que asegure á los diputados las condiciones de independencia y les mantenga en

una responsabilidad suficiente; es menester que tengan una gran libertad de accion y sin embargo que estén en la mano de la nacion. Se necesita, pues, que una legislatura funcione durante un período de tiempo bastante largo para que los diputados gocen de razonable independencia, y bastante corto para que el representante no se separe nunca del país.

En Inglaterra se ha pasado por las bases más diversas. En tiempo de los Tudors, el Parlamento duraba tanto como el rey lo juzgaba conveniente, y ha habido Parlamento que ha durado tanto como la vida del rey. Semejante corporacion no era en realidad sino la criatura del rey, y no teniendo nada que esperar del pueblo, para nada se cuidaba de él. Mas tarde, en la revolucion de 1688 se decidió que los Parlamentos serian trienales, y en el reinado de Jorge I se cambiaron en septenales con el objeto de tener una Cámara en la que influyese menos directamente la opinion popular. Por eso en todos los proyectos de reforma presentados en Inglaterra se pide que el Parlamento sea convertido en trienal. Sin embargo, es necesario reconocer que en Inglaterra es tan fuerte el espíritu público y tan poderoso, que ningun inconveniente se ha experimentado de estos Parlamentos septenales. Con ellos se han hecho todas las grandes reformas modernas y es muy difícil decir qué otras cosas mejores se hubieran podido hacer con un Parlamento de tres años; pero repetimos que esta cuestion no es de gran importancia tratándose de un punto como Inglaterra, pueblo celoso de su libertad, poseedor de una prensa libre y que ejerce una vigilancia constante. En otras partes seria distinto.

En las colonias norteamericanas habia los ejemplos mas diversos. En Rhode-Island se nombraban los diputados por seis meses; en la Carolina por dos años; en Virginia por siete años. La Virginia, la antigua provincia habia tenido siempre mucho apego á las instituciones de la madre patria y habia copiado el Parlamento septenal. Pero no se vé por eso que esta imitacion destruyera el espíritu de libertad, y la Virginia fué siempre á la cabeza de todos los movimientos de opinion que produjeron la formacion de los Estados Unidos.

La Convencion federal se halló dividida. Unos querian la asamblea anual y repetian una máxima que creo pertenece á la antigüedad. *Donde concluye la eleccion anual comienza la tiranía.* En Montesquieu se ve un pasaje por el que parece que la duracion

de un año tiene algo de fatal ¹. El mayor número de los miembros de la Convencion querian, por el contrario, una duracion más larga y tenian para ello muy buenas razones, y principalmente razones materiales. El Norte América era un país muy extenso y nuevo, no habia caminos y en la primera época se tenia que ir al Congreso de Filadelfia á caballo, necesitándose tres semanas, un mes ó mes y medio para ir á la Asamblea. Si se hubiera complicado esto con una eleccion anual, se habria pasado el año en ir al país, cuidar de las elecciones y volver al sitio del Congreso.

Otra de las objeciones consiste en que es imposible que una Asamblea vote todas las leyes que se le presenten en un año, porque se le quita el tiempo para el estudio y la reflexion.

La tercera objecion y no la menos grave es por regla general la Cámara nueva gusta de deshacer la obra de sus antecesores, y esto produce una extrema movilidad en la legislacion. En fin, con elecciones muy frecuentes se llega á resultados políticos detestables. Las gentes tranquilas se cansan de las perpétuas elecciones y se hacen indiferentes, y por otra parte, como cada año se puede aspirar á la influencia y al poder, los corredores de elecciones se ocupan sin cesar de tener en jaque la opinion y sostienen al país en una fiebre continua. Y no cabe duda que es conveniente un poco de agitacion que obligue á estudiar las cuestiones políticas é impida al país embrutecerse; pero es muy malo el esceso. Entre la fiebre y el letargo está la salud.

La cuestion, por lo demás, no era sencilla; no se trataba solamente de elegir la que parecia ser en teoría la mejor organizacion de una Cámara de representantes. En una república en donde todos los poderes son electivos, se necesita que estos poderes estén en relacion de duracion unos con otros. Habia un Presidente elegido por cuatro años, y era de desear que el Presidente fuese nombrado con una Asamblea y se retirase al mismo tiempo que se abriese otra; porque se decia, si dura mas ó menos llegará un momento en que la Asamblea sea menos popular que el Presidente ó un momento en que el Presidente sea menos popular que la Asamblea: Habia, en fin, una segunda Asamblea nombrada por seis años, renovable por terceras partes cada dos años y no era menos necesario que esta renovacion coincidiese con la de la Cámara de representantes. De

Esprit des lois, lib. III, ch. III.

este modo se evitaba que el Senado pudiese pretender más popularidad que la Cámara de representantes ó que la Cámara de representantes renovada por eleccion se creyese ó se dijese más popular que el Senado.

Tales fueron las razones que hicieron decidir que la renovacion de la Cámara de representantes tendria lugar cada dos años. Dos legislaturas corresponden de este modo á la duracion de un Presidente, y cada dos años tiene una renovacion parcial del Senado que coincide con la renovacion de la Cámara y asegura el reconocimiento de la primera Asamblea. No se dejó de acusar á la Convencion de crear una oligarquía; pero la experiencia ha probado que la duracion de dos años era muy corta. La Cámara de representantes, que no tiene tiempo de arraigarse en el país, no alcanza nunca la popularidad del Senado. En el Norte América se ha llegado á resolver el problema de colocar la aristocracia natural en el primer rango, dando la influencia y popularidad. Allí se ocupan de lo que hace el Senado como en Inglaterra de lo que hace la Cámara de los Comunes, y una de las causas de la debilidad relativa de la Cámara de representantes es la corta duracion de sus funciones; tal es al menos la opinion de los hombres que mejor conocen los Estados Unidos.

Una vez decidido que la Asamblea se nombraria de dos en dos años, se llegó á la cuestion de cómo se haria el reparto de los representantes entre los diversos Estados.

Cuestion es esta que ha ocupado á nuestros padres durante la Revolucion; en la Constitucion del 91 tenemos un sistema extraño en el cual se representa distintamente el territorio, la riqueza y la poblacion. Dar representantes al territorio haciendo abstraccion de la riqueza y de la poblacion es como dar representacion á las piedras y á la tierra, y creemos que es la única vez que se ha imaginado semejante cosa. Ciertamente que su inventor era el rey de los espíritus quiméricos, era Sieyès.

En el Norte América habia trece Estados que se reunian. ¿Se daria el mismo número de representantes á cada Estado ó se estableceria una proporcion? Aquí, como siempre, reapareceria la cuestion de la soberanía de los Estados. Los pequeños; como el Delaware, querian ser asimilados á la Virginia, que era diez veces más considerable, y este sistema fué abandonado ó más bien separado por un compromiso. Se comprendió que habia un gran interés en arreglarlo y se transigió adoptando para el Senado la repre-

sentacion por Estados, es decir, una cifra uniforme y estableciendo para la otra Cámara una representacion proporcional.

Quedaba por elegir el principio de proporcion. ¿Seria la riqueza ó la poblacion? La idea de establecer los diputados proporcionalmente á la riqueza, á las contribuciones pagadas, agradaba á las gentes imbuidas de las ideas inglesas. El Parlamento en Inglaterra, como en los Estados generales en Francia, sale del voto del impuesto; el rey, que segun las ideas feudales, no tenia derecho para tomar su dinero á los hombres libres sin su consentimiento, necesitaba convocarlos y hacerles que votasen el impuesto, y tal es el origen de los Parlamentos en toda Europa. En Inglaterra es una máxima fundamental que la representacion y el impuesto marchan juntos, y en la Constitucion norteamericana vemos que se dice que las tasas directas se calcularán siempre en razon de la representacion, tasas directas que por otra parte habian caido en desuso antes de los acontecimientos. Pero este principio que la confederacion habia aceptado decidiendo que se pagarian las deudas federales en proporcion de la riqueza, era de una ejecucion difícil cuando se trataba de hacer la reparticion de los diputados. Los miembros de la Convencion creyeron que se llegaria al mismo resultado de una manera más sencilla tomando por base la poblacion. En efecto, si consideramos cómo se han repartido los hombres en un gran país, veremos que la riqueza y la poblacion marchan siempre juntos. Indudablemente allí donde hay una poblacion muy compacta, en el país de gran fabricacion, por ejemplo, hay mucho pauperismo al lado de la riqueza, pero la riqueza existe. En Francia, por ejemplo, fijándose en los departamentos mas ricos, el Norte, el Paso de Calais, se ve que son al mismo tiempo los más poblados. Se fijaron, pues, en el principio de la poblacion y se decidió que la representacion seria proporcional á la poblacion.

Terminada esta cuestion, parecia que todo estaba terminado. Pero en el Norte América se presentaba una dificultad particular. ¿Cómo se contarían los esclavos? ó en otros términos: ¿los esclavos eran cosas ó eran personas? Las gentes del Norte que querian la igualdad, decian á los hombres del Sud: nosotros aceptamos vuestras leyes; segun vosotros, los esclavos son cosas; los vendeis y los legais; ellos no tienen personalidad, tienen una hembra y unos hijos que vosotros vendeis como os agrada; ¿por qué ha de representar el esclavo mas que el buey, la cabra y el carnero? No hay ninguna razon para ello. Además, si se le quisiera representar lle-

garia á constituir una aristocracia. Si se toma el número de tres esclavos para formar la unidad electoral, se seguirá de eso que diez personas del Sud que cada una posea diez esclavos, tendrán tantos derechos como ciento del Norte. Tal era la objeccion que hacian los del Norte.

Y los del Sud respondian: Sí, en lo que concierne al amo el esclavo es una cosa, pero no lo es en lo que toca á la ley. Á nadie le está permitido matar á un esclavo. Si un esclavo roba ó mata le castigais, no como á un buey, sino como á un hombre. Ante la ley es un hombre. Es cierto que no tiene derechos políticos; pero las mujeres y los niños no tienen en eso más ventaja. Así como en vuestros censos de poblacion contais las mujeres y los niños, es menester que se cuenten tambien los negros. En otros términos, las gentes del Sur que negaban toda condicion civil al esclavo, reclamaban para él el derecho de hacer número en política, á fin de confiscar el derecho político como confiscaban ya el trabajo del negro.

En los dos campos se estaba en el error, como se está siempre que se quiere violentar la naturaleza de las cosas. Se podia decir á las gentes del Norte: no, los esclavos no son brutos, son hombres, reclamad que se les trate como hombres. Se podia decir á las gentes del Sud: puesto que el esclavo es un hombre en política, dadle los derechos civiles, dejadle su mujer, sus hijos, su trabajo. En vez de eso se contrajo un compromiso político. Este es el artículo mas triste de la Constitucion. En él no se habla de esclavos, se dice que las elecciones se harán proporcionalmente á la poblacion, y se decide que para las *otras personas* (con este eufemismo se designan los desventurados negros) se contarán cinco negros por tres blancos. Hay, pues, en el Norte América una parte de poblacion que está representada por cabeza, y otra, los negros, que es disminuida en dos quintas partes. Mediante este sacrificio, el Sud, por su parte abandonó al Congreso el derecho que reivindicaba para los Estados de arreglar el comercio; esto era una ventaja para el Norte, que hacia todo el comercio, mientras que el Sud, donde no habia mas que produccion agrícola, tenia más que ganar con la libertad comercial.

Pero para que se vea como hay leyes inviolables en la historia y cuán pernicioso es contraer un compromiso entre el derecho y la injusticia aun con las mejores intenciones, cuando se creia haber hecho algo muy bueno transigiendo, no se hacia mas que aumen-