

canzar la verdad. El interés de esta reforma es precisamente la libertad. Como el pensamiento humano abandonado á sí mismo vá forzosamente á lo absoluto, siempre que en la política se hacen abstracciones se establece el despotismo.

Al escribir el *Contrato social*, Rousseau creyó establecer el reinado de la democracia y trajo el despotismo. ¿Por qué? porque hacia pasar á su sistema lo absoluto de su pensamiento. Cuando, por el contrario, os ocupeis de los hombres y de los intereses, esto es, de una multitud de criaturas y de cosas finitas, variadas, llegais forzosamente á la libertad. El ocuparse de los hombres y de las cosas, tener en cuenta el tiempo y el espacio, no es una especie de método inferior, es la ciencia misma. Así es como se llega á comprender lo que es el génio anglo-americano, génio práctico que no excluye ninguna teoría, pero que las verifica y modifica segun las necesidades de los pueblos y las exigencias de los tiempos.

Hé aquí las verdades que quisiéramos inculcar en el ánimo de nuestros lectores, porque si la Francia ha sufrido tanto desde hace setenta años, ha sido porque no hemos visto que la política es una ciencia de observacion como lo son todas las ciencias; el dia en que esto comprendamos, habremos concluido con el espíritu revolucionario y poseeremos el verdadero espíritu de libertad.

CAPÍTULO XV.

El Senado.

En el presente capítulo trataremos de la segunda division del poder legislativo, ó del Senado, que es una de las partes más nuevas de la Constitucion norteamericana y de las que han dado mejores resultados. Pero es preciso ante todo desprendernos de las preocupaciones y errores que nos ofuscan. Cuando se habla á los franceses de Senado, de Cámara alta, piensan en seguida en la Cámara de los lores de Inglaterra, ó en los pares del tiempo de la Restauracion. Para ellos una alta Cámara es una concesion hecha al privilegio, una institucion enemiga de la democracia, y que repugna al génio francés; esto en nuestra opinion es un error, y no porque amemos el privilegio; porque en este asunto somos más franceses que nadie; sino porque basta ir á Inglaterra para ver que la Cámara de los lores está muy lejos de ser una aristocracia egoista y de vivir solo en provecho propio. Desde los tiempos más antiguos, la nobleza inglesa ha estado al lado del pueblo y le ha ayudado poderosamente á establecer y sostener la libertad. Estos grandes servicios la han popularizado, bien al contrario de lo que sucede á nuestra nobleza, que ligada siempre con los reyes y contra el pueblo, no ha sido nunca más que una casta de privilegiados. Los nobles han prodigado generosamente su vida en el campo de batalla; pero en la vida civil no han defendido más que sus intereses; han sido cortesanos y no ciudadanos.

En el Norte América el Senado es popular, y sin embargo la nacion es una democracia y hasta diremos que una democracia

más completa que la nuestra; porque si la verdadera democracia es aquella en que los ciudadanos toman el gobierno á su cargo y desempeñan por sí mismos los negocios, imposible nos seria afrontar la comparacion. En aquella segunda Cámara hay otra cosa que el privilegio. Los norteamericanos no menos amantes que nosotros de la igualdad y de la libertad, han visto en un Senado el moderador necesario de la democracia, el medio, no de debilitar la soberanía popular, sino de fortificarla. Nosotros hemos perdido nuestro tiempo buscando esa garantía en una sola Cámara; los norteamericanos han conseguido su objeto teniendo dos; su solucion vale la pena de ser estudiada.

En todo país libre se necesita una segunda Cámara. Ya hemos dicho para qué. La Cámara única es un poder sin límites y un poder sin límites es un despotismo. En general es un poder anárquico y móvil, es siempre un poder que no se inspira más que en sí mismo y subordina á sus intereses los intereses del país.

Ya hemos señalado el sofisma que ha engañado á nuestros legisladores y nuestros políticos. En Francia se ha confundido siempre la nacion y la representacion nacional. La nacion es soberana, se ha dicho, luego sus representantes deben ser soberanos; tal es la teoría francesa, y hé aquí un razonamiento que da un mentís á la razon. Los representantes son mandatarios; los mandatarios deben depender de sus comitentes; esto es lo que dicen la experiencia y el buen sentido. Si encargais á un arquitecto de haceros una casa y él la construye á su gusto y no al vuestro, sin duda encontrareis la broma un poco pesada; y sin embargo, esto es lo que se hace siempre en nuestras asambleas únicas; todas han hecho la casa para ellas y no para el país.

Preciso es dividir el poder legislativo tanto en interés de la democracia como de la libertad, para que este poder sea siempre responsable ante el país y quede en la mano de los electores.

Y no solamente conviene asegurarse contra la usurpacion y la tiranía del poder legislativo, sino que tambien es bueno tener garantías contra sus debilidades y sus arranques. Nada mas instable que una asamblea única y que se renueva á menudo. El cambio de los hombres produce cambio en las opiniones y perpétua mutacion en las leyes. Una asamblea única tiene siempre fiebre y se la comunica al país. Véanse sino la Convencion y todas las asambleas únicas que ha habido en Francia; no han sido más que una agitacion continua. El tiempo, ese elemento necesario de toda cosa durable,

se ha suprimido; se cambia por cambiar; por celos, por impaciencia, por inquietud. Y como se encuentra en las costumbres una resistencia invencible, se derriba todo á fuerza de leyes. *Corruptissima republica plurimæ leges*, decia Tácito¹. Cuando más en decadencia está una república mas leyes tiene.

»Esta inestabilidad, decia Hamilton, es fatal á la industria, al espíritu de empresa y al trabajo regular. Es el reino del agiotaje, industria de un pueblo sin porvenir. Disminuyendo la seguridad del trabajo, del capital, de la propiedad, y hasta de las personas, esa perpétua movilidad arruina el fundamento sobre que reposa la sociedad, debilita el respeto á las instituciones y ese apego á las leyes y al gobierno, sin los que no hay Estado ni patria².

El único medio de impedir la usurpacion y la anarquía es el dividir el cuerpo legislativo y hacer que reine en las asambleas el espíritu de continuidad y la moderacion. Hé aquí lo que nosotros llamamos las razones de necesidad.

Al lado de las razones de necesidad, hay otras no menos fuertes y que tienen una influencia más directa en la composicion de la segunda Cámara, del Senado, como se le llama en el Norte América.

Un pueblo vive siempre de la tradicion. Puede tener ideas nuevas y necesidades nuevas; pero nadie puede cambiarlo todo de repente. Esto no es menos imposible para un pueblo que es una coleccion de hombres que para un solo individuo. Nosotros no podemos trasformarnos de un dia á otro, ni trasformarnos bruscamente y romper lo que nos liga al pasado. Si examinamos la mayor parte de nuestras ideas, veremos que todas esas ideas tradicionales sirven de transicion á las ideas nuevas. Nosotros vivimos con la herencia de nuestros padres, y, como dice Leibnitz: «El presente es el hijo del pasado y el padre del porvenir.»

Ahora ¿quién puede representar los elementos tradicionales de una nacion? No será seguramente una Cámara móvil, nombrada por poco tiempo y que viene á hacer triunfar ideas nuevas mezcladas con la verdad y el error. El tener una sola Asamblea seria abandonarse al reinado de la pasion. Se dice que es necesario hacer la voluntad del pueblo, y es verdad; pero las naciones, como los hombres, tienen dos especies de voluntad: la voluntad del mo-

¹ Tácito, Ann. III, 27.

² *Federaliste*, lett. 62.—Story s. 713.

mento presente y la voluntad del mañana, que es la razon. Es necesario dejar á las naciones como á los individuos el tiempo necesario para la reflexion, y ese tiempo no se les puede dar sino por medio de un multiplicado exámen.

Además, una Cámara no lo es todo; está constituida al lado de un gobierno. Este gobierno que mantiene la paz y la seguridad pública, representa el interés actual del comercio, de la industria, de la navegacion, de las letras, de las ciencias y de las artes, etc. ¿Qué defensa tendrá contra la invasion de una Asamblea que no tiene barrera alguna? Donde háy una monarquía fuertemente constituida, las camaras no tienen más que un derecho crítico; pasan y desaparecen; el gobierno subsiste. Pero en una república, donde todos los poderes son cambiantes, si no se tiene una Cámara que represente el espíritu de tradicion, de conservacion, los intereses actuales están expuestos á una movilidad incesante que paraliza toda la vida de la nacion; no se puede trabajar, se está en la anarquía como se vió en Francia en 1848. Es, pues, necesario, para el sosten del gobierno republicano que haya en alguna parte un punto firme, una piedra angular en la que todo repose, y esta no puede ser un presidente que se cambie cada cuatro años, y que por otra parte es arrastrado por las mismas pasiones que el pueblo; debe de ser un cuerpo tan permanente como sea posible, si hay algo que pueda ser permanente en una república.

Y esta permanencia no es solamente necesaria para el gobierno interior sino para las relaciones exteriores. Una nacion no vive sola. Tiene relaciones con las potencias extranjeras, cuyas relaciones se establecen por tratados que se deben observar, no solamente á la letra, sino tambien en su espíritu. Hay tambien alianzas entre las naciones, y las naciones, unas respecto de otras, pueden considerarse como individuos que se comprometen por medio de contratos. Estas naciones es preciso que estén representadas en alguna parte ó por alguien. Si hoy se trata con una asamblea y mañana hay otra, por lo regular poco celosa de lo que hicieron sus antecesores y dispuesta á seguir otra política, no hay alianzas posibles. Por eso se ve que las democracias rara vez son poderosas en el exterior; es cierto que en un momento dado pueden serlo para la guerra, pero les falta el espíritu de unidad; no pueden contratar alianzas duraderas. Por el contrario, cuando existe una aristocracia se vé siempre una gran política: en Roma con el Senado, en Venecia con el Consejo de los diez, en Inglaterra con la Cámara de los

lores, en Austria con el Consejo áulico. El Austria ha caido veinte veces, pero ha tenido tras de sí el Consejo áulico y se ha visto que tras guerras no pocas veces desastrosas y que la han puesto al borde del precipicio, ha concluido por reponerse y á veces por engrandecerse, y eso consiste en la persistencia política que se personifica en el Consejo áulico. Sabido es que cuando se trata con el Austria, se la encuentra diez ó veinte años mas tarde.

En todas partes, pues, donde hay espíritu de tradicion, ese espíritu, que no puede conservarse en la movilidad democrática, hay grandes alianzas; en las otras partes se las busca en vano. Apegados á la democracia, pero teniendo la conciencia de esta debilidad exterior, los norteamericanos han querido corregir este vicio político y lo han conseguido instituyendo el Senado, y así se ha podido tratar sólidamente con los Estados Unidos y felicitarse de tener relaciones con ellos. Con una habilidad que nunca será bastante elogiada y digna de los romanos, los norteamericanos han querido que el Senado tuviese solo él el manejo de las relaciones exteriores. Un tratado es válido cuando está aprobado por el Presidente y el Senado, sin consultar á la Cámara de representantes. Por efecto de la misma prudencia, el Norte América no puede ser representado en el exterior sino por ministros ó cónsules aceptados por el Senado, y así es como los Estados Unidos han llegado á hacerse considerar como una gran potencia, mientras que durante la revolucion con sus congresos que se renovaban sin cesar, el Norte América no podía tratar con nadie y permanecía débil y despreciado.

Así, pues, para el interior como para el exterior; para mantener la seguridad interior, como para defender el honor nacional, es necesario tener una segunda Cámara que represente la permanencia y la tradicion.

Ahora bien, ¿existe una razon para que esta Asamblea sea impopular en los Estados Unidos? Todo lo contrario; en cuanto de grande y duradero se ha hecho así en el exterior como en el interior ha hecho un importante papel, y esto es lo que explica que en los Estados Unidos sea el Senado una corporacion más considerada que la Cámara de los representantes, y que en vez de ver en ella una aristocracia y un privilegio, se vea solamente lo que es en realidad, la flor de la representacion nacional, el gran regulador, la balanza del gobierno¹.

Preciso es arrancar de nuestro espíritu una arraigada preocupación. Una segunda Cámara no es necesariamente, como se cree, oligárquica é impopular. Esta preocupación, que ha sido una de las grandes causas del mal resultado de nuestras constituciones republicanas, está desmentida con el ejemplo del Norte América.

Veamos ahora con cuánta habilidad han constituido el Senado los norteamericanos.

En el Norte América hay dos senadores nombrados por cada Estado sin relacion á la poblacion, al territorio ni á la riqueza. Los senadores se nombran por seis años, pero el Senado se renueva por terceras partes cada dos años. Los senadores se nombran por las legislaturas de los Estados particulares. Las condiciones de elegibilidad difieren poco de las que se exigen para los representantes: es preciso tener treinta años en lugar de veinticinco; ser ciudadano de los Estados Unidos nueve años en vez de siete que se necesitan para ser miembro de la Cámara de representantes, y nada mas; solo se ha querido asegurar una poca más de experiencia. Con esto y ser habitante del Estado que le nombre, basta. No hay ninguna otra condicion de censo, ni de juramento religioso.

Examinemos en detalle estas diversas condiciones.

En cuanto á lo primero, ¿cuál es el principio de la representacion? Hay dos senadores para cada Estado sin consideracion á la poblacion. Segun el empadronamiento de 1861, el pequeño Estado de Delaware tiene 113,000 habitantes; el Estado de Rhode-Island tiene 174,000 y no tiene cada cual más que un representante, mientras que el Estado de New-York tiene treinta y la Pensilvania veintitres; 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 New-York y la Pensilvania. La razon de esta igualdad es una razon local como más de una vez lo hemos repetido; es la lucha de los Estados grandes con los pequeños que ha concluido por producir una transaccion. Así es que esta organizacion es particular al Norte América; pero no por eso ha dejado de tener consecuencias dichas que pueden servirnos de enseñanza.

Cuando las trece colonias se hallaron en presencia unas de otras despues de la revolucion y trataron de reunirse en un solo imperio, los pequeños Estados temieron ser absorbidos por los grandes. Este justísimo sentimiento de independencía que todos tenían les hizo pedir con insistencia la más completa igualdad y quisieron decidir

que en la Cámara de representantes, como en el Senado, cada Estado tendria el mismo número de diputados con los mismos votos. Los Estados grandes contestaron que de ese modo se llegaría á un resultado extraño, cual era el de que la mayoría fuese gobernada por la minoría. Habia trece Estados muy desiguales en extension, riqueza y poblacion; si los siete Estados más pequeños se unian para formar mayoría legal, la tercera parte de la confederacion gobernaria á las otras dos. Los Estados pequeños replicaban que no querian abdicar su soberanía, que se debia imitar el sistema del mundo, y el sol atrae á todos los planetas sin absorberlos. Pero no es posible fundar un imperio con metáforas, y nada tan fácil como contestar que los Estados no eran planetas que no se tocan. Para arreglar los intereses comunes era preciso un gobierno de mayoría, y no una mayoría ficticia, sino real.

Se terminó la diferencia por un compromiso, y se acordó que el número de diputados en la Cámara de representantes seria proporcionado á la poblacion, quedando la eleccion en los límites de cada Estado, y que el Senado representante de la independencía federal tendria dos senadores por cada Estado; pero los amigos de la Union, ó, como entonces se les llamaba en el Norte América, de la *Consolidacion*, obtuvieron en esto mismo una ventaja esencial. Se decidió que los senadores votarian, no como delegados de los Estados, sino como individuos; ó de otro modo, que cada uno de los dos senadores tendria su voto propio; que en el Senado no seria el Estado de Rhode-Island ó el de Delaware quien votaria, sino los senadores, segun su conciencia.

Esta cuestion del Senado era tan grave, que un artículo que concierne á las reformas posibles en la Constitucion decide explícitamente que no se podrá proponer ninguna reforma por el Congreso á los sufragios del pueblo si de ella ha de resultar que se prive á los Estados de su representacion igual en el Senado. Así es que esta reforma se ha puesto á un lado y los Estados han conservado su existencia individual.

Este sistema de tan extraño origen ha dado, sin embargo, los mejores resultados, porque transigiendo y haciéndose concesiones mútuas, se ha llegado á un principio que en política es de una verdad incontestable, por más que en Francia sea desconocido ó mal comprendido acaso, y es el siguiente: «La variedad de la representacion es una garantía de la libertad y dá al país excelentes asambleas.

En Francia, cuando constituimos una representacion nacional, no vemos más que el número. Nos parece que la igualdad aritmética es de la esencia de la democracia y de la libertad. Que si la necesidad exige que haya dos cámaras, creemos hacer mucho haciéndolas nombrar por los mismos electores y dando á cada una una sala separada, que es lo que hizo la Constitucion del año 6.^o Se creyó haber tomado precauciones enormes con exigir que los *antiguos* tuviesen cuarenta años y fuesen casados ó viudos, pues que la ley no tenia confianza en los celibatos. En otros países se pide que los electores paguen un censo más considerable; pero todo es insuficiente. Desarrollar la representacion nacional no es darla esa ponderacion, esa variedad necesaria al sosten de la libertad. Dos cámaras nombradas por los mismos electores bajo la influencia de la misma pasion pueden disputarse el favor popular y estar celosa la una de la otra; estos celos pueden ser para el poder ejecutivo un buen medio de imponer su preponderancia; pero ¿qué ganará el país con ello? Todo lo más cierta garantía para la buena confeccion de las leyes por la doble discusion; esto no basta. Y por otra parte, estableciendo condiciones de censo se corre el riesgo de hacer al Senado impopular, y hacer el Senado impopular no es una solucion.

¿Dónde está? Donde los norteamericanos la han puesto. Mientras no se represente más que el número se tendrá siempre un gobierno mal constituido. En un pueblo hay algo más que el número. Hay grandes intereses legítimos: el interés provincial y municipal, por ejemplo, la industria, la navegacion, el arte, la ciencia, las letras, en fin, intereses muy diversos que pueden no ser representados por la Asamblea nombrada por el sufragio universal, es decir, por el número. Si á estos intereses les dais una representacion ¿será peligrosa esta segunda Cámara? No. Representará otra cosa que el número, pero no nada hostil á la libertad, se habrá dado á los intereses la seguridad que necesitan y se tendrá una discusion verdadera y de diferentes puntos de vista. Supongamos, por ejemplo, que se dé á la Francia un Senado compuesto de senadores nombrados por cada departamento, despues algunos senadores que representen los grandes cuerpos del Estado, la industria, las letras, las ciencias, las artes, y se tendrán ciento veinte ó ciento treinta senadores que serán la personificacion de los intereses vivos del país. ¿Serán menos populares que los diputados nombrados por un distrito electoral? Nosotros creemos que lo serán más, porque ten-

drán en el país un arraigo más profundo y representarán lo que hay de más vital en el mundo. Por otra parte, es evidente que esta Asamblea verá las cosas bajo un punto de vista muy distinto que la Cámara nombrada por la masa de los electores, obligará al país á reflexionar y á formarse una opinion sobre ciertas cuestiones que una Cámara ordinaria deja en la sombra, porque la pasion política no está en ella en juego, y siendo para el país una ventaja inmensa, un elemento moderador y un contrapeso de las pasiones del momento.

Problema es este de los más importantes de la política y que el Norte América ha resuelto con la representacion de los Estados. Estos son algo vital. En el Senado hay representantes del Norte y del Mediodía y por consecuencia elementos de estabilidad y de variedad. Esta es una de las cosas que menos se comprenden en Francia. Todo el mundo es matemático sin saber matemáticas, lógico riguroso sin saber lógica y nada gusta mas que la uniformidad. Esta uniformidad es buena en las cosas materiales. Si se trata de hacer calles derechas, nada hay mejor; pero si se quiere someter á todos los hombres á la misma talla será someter la nacion al suplicio de Procusto. ¿Acaso es más razonable el someter al número la infinita diversidad de derechos y de intereses? La variedad es la vida; la uniformidad es la muerte, decia Benjamin Constant, el hombre que mejor ha comprendido en Francia las condiciones de la libertad.

Esto es lo que han hallado los norteamericanos concediendo senadores á cada Estado. La casualidad les ha enseñado. Pero ¿cómo se nombran estos diputados? Randolph propuso desde el principio que se les hiciese nombrar por la Cámara de Representantes. En otros términos, proponia hacer lo que se hizo en Francia en 1848, cuando se decidió que la Asamblea legislativa nombraria los consejeros de Estado. En 1848 la cosa podia defenderse. El Consejo de Estado no era un cuerpo popular, sino un consejo de gobierno; pero no hay poder popular que pueda llamarse tal sino tiene sus raices en la nacion. Una asamblea es como un árbol cuyas raices han de estar en la tierra, porque ella solo encuentra la sávia que le alimenta. La fuerza de las asambleas está en esa comunión del elector y el diputado, que hace que el diputado no hable en su nombre propio, sino en el nombre de todos los que están detrás de él. Era, pues, necesario, si se queria una segunda asamblea, que no fuese inferior á la primera y tuviese tambien sus