

raices en el pueblo, y esto es lo que nunca hemos comprendido en Francia. Nombrar una asamblea hereditaria como lo era la Cámara de los Pares en la Restauracion en un país sin aristocracia, ó establecer una dignidad vitalicia cuyos miembros son escogidos por el rey como lo eran en 1830, ó por el emperador como lo son en el día los senadores, no es dar á esta asamblea raiz popular. Esta asamblea no representa nada; ni es el poder ni el pueblo. La Cámara de los Representantes será indudablemente más fuerte que su rival, y es importante, por el contrario, para el sosten del orden y de la libertad que la segunda asamblea no sea menos popular que la primera. Así lo comprendieron los norteamericanos al rechazar el sistema de Randolph.

Se propuso hacer nombrar el Senado por el pueblo; pero en esto se hallaba otro peligro. Se queria una asamblea moderada que estuviese garantida para el gobierno y para las relaciones extrangeras; no se podia apelar al sufragio universal que hubiera enviado una Cámara animada de las mismas pasiones que la Cámara de los Representantes, y se decidió prescindir de la eleccion del pueblo, que no hubiera dado hombres de gobierno.

Mas ¿cómo hallar un modo de eleccion popular sin encargár al pueblo de la eleccion? Esta dificultad fué resuelta por la Constitucion, que encargó á los legisladores de cada Estado el nombramiento de los senadores. Sabido es que cada Estado se ha constituido bajo los mismos principios que la Union. En cada uno hay dos Cámaras; un Senado y una Cámara de Representantes. Decidióse que estas dos Cámaras, producto de la eleccion popular nombrarian los senadores, y se les dejó la facultad de arreglar las elecciones, esto es, las condiciones de la eleccion. En algunos Estados se reúnen las dos Cámaras y nombran juntas los senadores; en otros cada Cámara vota por separado pero poniéndose de acuerdo con la otra sobre la eleccion del candidato, á lo que se da el nombre de *Concurrent vote*¹. Si las cámaras no pueden entenderse se provoca una reunion y esta reunion hace las elecciones.

Esta eleccion no envia á Washington más que un corto número de senadores. Habia al día siguiente de la revolucion tres millones de habitantes en los Estados Unidos, trece estados y veintiseis senadores. En el día, despues del empadronamiento de 1861 hay treinta y un millones de almas y sesenta y seis senadores.

¹ Sheppard, *Constitution*, § 401.—Duer p. 74.

Los norteamericanos no han gustado nunca de grandes asambleas; en la Cámara de Representantes no hay más que ciento veintitres miembros, cuando los ingleses tienen seiscientos cincuenta y nueve en la Cámara de los Comunes. Para el Senado habia razones particulares para que fuese corto el número de miembros. En primer lugar, si se hubiera enviado un gran número de delegados al Senado, los Estados hubiesen perdido algo de su soberanía y no habrian podido inspirar suficientemente en su espíritu á los senadores; pero la razon poderosísima era que se daban al Senado poderes de gobierno. Era el que aceptaba el Gabinete del presidente, aprobaba las elecciones diplomáticas, aprobaba y redactaba los tratados, y una asamblea muy numerosa no se podia encargar de esta mision. Se deseaba tener una reunion de hombres capaces y que pudiese discutir á puertas cerradas cuando el presidente propusiera la celebracion de un tratado. Al decidir el pueblo norteamericano que el Senado no seria numeroso, daba una gran prueba de sabiduría, porque efectivamente lo que hace que una corporacion tenga importancia es el que sus miembros no sean muy numerosos. Seguro es que si la Academia francesa se compusiera de siete ú ochocientas personas se pareceria á la Academia de..... pero no queremos disgustar á nadie.

Una gran ventaja de este corto número es que el país conoce individualmente á los senadores y los tiene siempre á la vista, se fija en ellos. Así es que en ciertos negocios se decia: ¿Qué hará Clay? ¿Qué piensa Calhoun? ¿Qué dirá Webster? De este modo los hombres eminentes tienen grande accion sobre la opinion y sobre el país, y toda influencia individual es un elemento de moderacion. La muchedumbre es poderosa por la pasion, pero los individuos solo lo son por la razon y por los servicios prestados.

Si se tuvieran dos Cámaras tan estrechamente compuestas, seria malo; es importante que el número y la masa de la nacion estén representadas, es necesario que lo sean por un gran número de diputados si se quiere que la representacion esté en relacion con todos los intereses; pero una segunda cámara, que es un consejo de legislacion y de gobierno puede componerse de un pequeño número de miembros y la experiencia prueba que el Norte América ha hecho bien.

Hablemos ahora de la duracion de las funciones de senador.

Esto es lo más original que hay en la organizacion de este cuerpo. Se necesitaba un punto fijo, un centro en torno del que

girase todo; un punto inmutable que se hallase siempre cuando los otros poderes se eclipsaran momentáneamente. En 1848 la Constitución francesa estaba hecha de tal manera que en el mes de mayo de 1852 el presidente terminaba de estar en el poder precisamente en la misma hora en que la Cámara terminaba el suyo, por lo que el país se hallaría en aquella época fatal en el aire y sin gobierno, que es lo que siempre puede suceder con los poderes electivos como los del Norte América. Estos poderes se desvanecen cada cuatro años para reaparecer bajo una nueva forma. Preciso era poner en alguna parte un poder estable y permanente, y este poder es el Senado. Se le quiso hacer vitalicio, según la idea de Hamilton, porque separaba la atención en Inglaterra y se veía la grandeza de la Cámara de los Lores; se creía necesario tener un poder que durase siempre y no se pensaba en que esto era constituir una aristocracia en un país que la detestaba. Pero los norteamericanos han hallado el medio de conciliar el principio de perpetuidad con el electivo del siguiente modo: El Senado es permanente; pero cada senador no es nombrado más que por seis años y el Senado se renueva por terceras partes cada dos años; en otros términos, cada dos años hay una tercera parte de los senadores, esto es, veintidos senadores que se retiran, y se ha tenido el cuidado de que entre los veintidos senadores distintos no haya dos de un mismo Estado. Es decir que veintidos Estados diferentes renuevan su diputación cada dos años.

La experiencia ha probado que jamás pasa de la mitad el número de senadores reelegidos y por consiguiente resulta que cada dos años se renueva el Senado en la sexta parte por lo ménos, y una asamblea poco numerosa que tan insensiblemente se renueva, es casi permanente, ya que no puede ser turbada ó interrumpida por la llegada de nuevos miembros. Sea cual fuere su talento cuando un hombre entra en el Senado norteamericano necesita cierto tiempo para aprender las costumbres de la Asamblea y saber á quién debe unirse; no puede tomar enseguida esa influencia que es tan frecuente en las grandes asambleas renovadas en que un hombre nuevo puede arrastrar á la multitud. Hay un espíritu de corporación que hace que se puede escribir la historia de la política del Senado norteamericano, mientras que no es posible escribir la historia de las asambleas que se han sucedido entre nosotros desde hace setenta años, á menos de reasumirla en una sola palabra: Confusion.

Y no es de temer que el Senado se imponga ni trate de admitir el predominio universal como haría un cuerpo hereditario ó vitalicio. Cuando no es nombrado más que por seis años se respeta y se atiende á los electores. Por otra parte el Senado tiene sus costumbres y puede considerarse como perpétuo, lo mismo que las academias en donde todo se renueva insensiblemente y que gustan de considerarse como inmortales. Los individuos pasan; la corporación permanece. Es, pues, una institución que presenta la ventaja de las aristocracias sin tener su egoísmo, y que tiene la ventaja de la elección sin tener su movilidad. Si el Senado contrariase las ideas populares nada impediría que el pueblo enviase una tercera parte de miembros nuevos al Senado cada dos años, y una tercera parte de miembros nuevos cambiaría siempre la faz de una asamblea.

Este ha sido el mejor modo de instituir un poder electivo permanente en el seno de una democracia.

Este sistema tiene la curiosa condición de parecerse en algo al senado romano. El Senado romano que tanto admiramos y del que tomamos asunto para tan bellas declamaciones, era verdaderamente una aristocracia, pero era una aristocracia móvil y de carácter completamente popular. El Senado se componía de miembros elegidos por los censores, que cada cinco años dirigían la lista del Senado. Pero la elección de los nuevos miembros no era arbitraria. Eran los magistrados nombrados durante cinco años, que venían á ocupar un lugar en el Senado después de haberla ya ocupado durante su función, y el Senado era popular en su origen, puesto que no había ningún magistrado nombrado por el pueblo desde la categoría de cuestor que no llegase á senador; de manera que el Senado absorbía todo lo que había en Roma de más importante. Cualquiera que había tenido algo que hacer en los grandes negocios llegaba á senador, y esto nos explica á la vez cómo aquella Asamblea tenía tanta autoridad sobre el pueblo, y cómo se veían en ella tantos hombres de Estado.

En Inglaterra sucede lo mismo con la diferencia de que la sabiduría de los hombres es la que hace la bondad del sistema. En Inglaterra es uso constante no dejar que se eleve un hombre superior en la cámara de los comunes sin que más tarde ó más temprano sea absorbido por la cámara de los lores. Por eso los ingleses ven con perfecta tranquilidad cuando los hombres crecen en la opinión. Su popularidad no es nunca un peligro, y no es conserva-

dor el que no dice: «Ese fogoso tribuno con el tiempo será de los nuestros;» preciso es confesar que la seducción es fuerte y que hombres de talento como Lord Brougham y otros muchos, van á reposar con gusto en la Cámara de los lores. Hace un siglo que la gran mayoría de la Cámara de los lores se compone de hombres nuevos, lo que nos hace formarnos ilusión es que Inglaterra se toman nombres de par. Nosotros no reconocemos bajo este nombre mas que á los gefes de oposicion; Lord Chatham nos oculta á Pitt; pero se puede decir que todo lo que hay de vivo, de activo, de hombres eminentes desde un siglo á esta parte en Inglaterra, ha concluido por reposar en la Cámara de los lores.

Así es que en Inglaterra, como en el Norte América, como en Roma, se ha establecido el excelente principio de que es preciso que una aristocracia natural ocupe su lugar, y que no está bien gobernado el país cuando no tiene por jefes á sus hombres más capaces y distinguidos. En Inglaterra los servicios de la aristocracia nueva protegen y defienden la aristocracia hereditaria. En el Norte América no existe aristocracia hereditaria; pero hay grandes nombres que se han hecho por sí mismos: hay jefes de la opinion. Para que estos no sean peligrosos, para que pongan al servicio del país su genio ó su talento, se les envía al Senado. Hé aquí el principio aceptado por la Constitución de los Estados Unidos. Formando con el Senado una aristocracia electiva, la descarta de esos celos raquíticos que impiden elevarse en la vida política al hombre que se eleva en la sociedad y que llama á este rebajamiento el triunfo de la democracia.

Estos son los justísimos principios en que se funda el Senado norteamericano. Veamos ahora cómo funciona. Toda asamblea necesita un presidente. En los Estados Unidos el Presidente del Senado no le nombra el Senado, sino la Constitución. El Vice-Presidente de los Estados Unidos es presidente del Senado. Nosotros no diremos con un americano que se le ha puesto allí porque no se sabia qué hacer de él¹; creemos, por el contrario, que se ha hecho así con muy buenas razones. En primer lugar, es preciso buscar siempre en todo lo que se hace en el Norte América, la imitación inglesa. El que no conozca la historia inglesa no puede comprender la América del Norte. En Inglaterra la Cámara de los Comunes nombra su *speaker*; pero el canceller no está nombrado por la Cá-

¹ Tucker, citado por Story, párrafo 733.

mara de los lores, y en los Estados Unidos se ha seguido el mismo sistema. Pero allí hay una razón mejor para ello, porque siendo los senadores pocos y representando los Estados, si el Presidente se hubiera nombrado de entre ellos, ¿qué hubiera sucedido? ¿Hubiera votado el Presidente? Reconocerle el derecho era darle una autoridad más grande que á un miembro ordinario. El Estado á que hubiera pertenecido el Presidente podía beneficiarse con esta influencia, tanto más cuanto que en una asamblea es siempre necesario que pueda dividirse cuando hay voto legal. Esto debe suceder con frecuencia en una asamblea poco numerosa y cuyos miembros forman un número par. ¿Quién hubiera decidido en caso de empate? Dar el voto preponderante al Presidente era dar tres votos á un Estado. ¿Se le retiraba el voto? Aquel Estado entonces no hubiera tenido más que uno. Se nombró, pues, Presidente del Senado al Vice-Presidente de los Estados Unidos que representa la Union, teniendo así un Presidente que podía ser aceptado por todo el mundo. Además, que si tiene voto, en caso de empate generalmente no vota como senador.

Este es el modo como se ha llegado á nombrar Presidente del Senado al Vice-Presidente de los Estados Unidos. Además se le han dado excelentes poderes para un hombre que gobierna una Asamblea. Todas las cuestiones de orden las decide él con una autoridad soberana.¹ Los franceses tienen la manía de hacer reglamentos, gracias á los cuales la primera parte de las sesiones se pasa en reñir. Bueno sería imitar las costumbres inglesas y norteamericanas que dan más poder al Presidente aun cuando reservan á la Cámara la supremacía. El *speaker*, el Presidente, es una especie de magistrado cuya palabra es aceptada por todo el mundo, y con esto se ahorra un tiempo precioso. Es cierto que se pierde la ocasión de hablar inútilmente; pero los ingleses son menos aficionados á perder el tiempo.

Al fin de la sesión el Presidente del Senado se retira y se le reemplaza con un presidente temporal, *pro tempore*, según la expresión norteamericana, fundándose para ello en una razón singular y que demuestra hasta qué punto son afectos los norteamericanos á la idea de tener una corporación permanente: dicen que en el intervalo de las sesiones el Presidente de los Estados Unidos puede morir, y como el Vice-Presidente en ese caso reemplaza al Presiden-

¹ Story, párrafos 737, 738.

te, podia suceder que se hallara el Senado sin presidente, y para evitarlo se toma esta precaucion de mal augurio para el Presidente.

Al tratar del poder ejecutivo veremos cuál es la mision del Senado respecto de los miembros del gabinete; pero hay un poder que pertenece al Senado en su calidad de cuerpo político y que debemos examinar ahora. Este poder es la jurisdiccion política.

Es todas partes es necesario contener á los funcionarios públicos en los límites del deber, ya que por la misma razon que están armados de gran poder están más predispuestos á abusar de él. ¿De qué manera conseguirlo? En Inglaterra se tiene el sistema de la responsabilidad ministerial que sujeta á los ministros y puede hacerlos volver á la clase de simples ciudadanos. En el Norte América no hay responsabilidad ministerial, y convenia por lo tanto asegurar de otro modo la obediencia de los altos funcionarios, como se ha hecho, por un medio ingenioso que pone la justicia política norteamericana por encima de la de los ingleses.

La responsabilidad ministerial tal como existe en Inglaterra es una garantía más eficaz del gobierno popular que la mayor parte de los sistemas inventados por cuantas constituciones hemos imaginado desde hace setenta años. No es, sin embargo, muy antigua. Hasta principios del siglo se han visto soberanos que trataban de conservar sus ministros y que los imponian á las cámaras y al país. Pero poco á poco, en lo que toca á verdaderos crímenes, se reconoció á la Cámara de los Comunes el derecho de denunciar á los ministros á la Cámara de los Lores, que los juzga, estableciéndose una justicia política. La Cámara de los Comunes puede declararse acusadora y denunciar á cualquier alto funcionario á la Cámara de los Lores. La alta Cámara se constituye en tribunal de justicia y pronuncia sobre la suerte del acusado. La gran falta de esta justicia política es que nunca se sabe en qué límites ha de contenerse. Si se hace una ley para especificar todos los abusos del poder en que puede incurrir un ministro, seria preciso que esa ley ocupase por sí sola muchos volúmenes; por consiguiente, se ha dejado la definicion del crimen á la acusacion, y tambien el juez que fija la pena es el que la aplica. Pero entonces se cae en un verdadero peligro, que es hacer de la justicia un instrumento de venganza; y si, como en Inglaterra, se cree en el derecho de aplicar la pena de destierro y aun la pena de muerte, se corre el riesgo de caer en el exceso que tanto ha perjudicado á la revolucion francesa. Sin embargo, en Inglaterra se ha insistido en estas ideas. La última acu-

sacion que conozco es la intentada en 1805 contra lord Metvil, que habia dispuesto arbitrariamente del dinero público, haciendo un gasto que justificaba, pero para el que no habia sido autorizado por el Parlamento, y fué denunciado á la Cámara de los Lores, donde fracasó la acusacion. En el Norte América se tenia conocimiento de estos precedentes; pero con una sabiduría que nunca será bastante elogiada en los fundadores de la Constitucion, se comprendió que habia un inmenso peligro en dejar la justicia criminal en manos de una corporacion política, y se dejó al jurado, esto es, á los ciudadanos la decision sobre la vida y la libertad del ciudadano.

Adoptóse el procedimiento inglés, pero se encerró la competencia del Senado en sus justos límites. Á lo que era un tribunal político no se le concedió más que una jurisdiccion política. Se estableció por la Constitucion que si un funcionario público es denunciado al Senado por la Cámara de los representantes, el Senado le juzga, pero no puede pronunciar más pena que la de degradacion. Puede decir: «Tal magistrado no es ya magistrado,» y al mismo tiempo pronunciar contra él la interdiccion de ocupar ningún otro destino público en el territorio de los Estados Unidos; pero de ahí no puede pasar el Senado. La pena no alcanza al hombre, sino al funcionario. Mas cuando el acusado ha cometido un crimen que no es solamente político, si, por ejemplo, ha llamado al enemigo, la pena política seria demasiado suave para tal delito. En este caso la ley norteamericana declara que nada impide perseguir al culpable ante los tribunales ordinarios. El Senado no decide más que una cosa: que tal funcionario ha sido destituido por tal delito; lo demás no le importa. Entre el derecho comun y el derecho político hay una separacion completa. Existe un tribunal especial para los hombres públicos, pero no hay tribunales de excepcion; no hay lo que se llaman fueros, y esta es una de las innovaciones más notables de la constitucion norteamericana. Entre nosotros se ha organizado un gran tribunal político al que se le han concedido poderes de derecho comun, lo que constituye un tribunal de excepcion. Podrá decirse que este tribunal dará el brillante ejemplo del respeto á la ley; pero esto no evita el que yo no sea juzgado por el jurado de mi país y segun las formas y las garantías ordinarias. La sabiduría de los hombres no impedirá que haya leyes y jueces de excepcion. Cuando, por el contrario, se ha puesto la libertad y la vida de los ciudadanos bajo la salvaguardia del derecho comun;

cuando se ha establecido que en ningun caso podreis sustraer un hombre á la justicia ordinaria, se ha dado una gran garantía á la libertad. Esta justicia política que alcanza al funcionario y no llega al hombre, es, en nuestra opinion, digna de imitarse.

Por lo demás, los ejemplos de esta justicia política son muy raros. Hay cuatro: El ejemplo de un senador que se mezcló en una empresa para invadir la América española. El Senado declaró que no podia perseguir á un senador considerándole como funcionario; lo cual es otra cosa; y además, en los Estados Unidos cada Cámara tiene el derecho de expulsar á sus miembros sin necesidad de una jurisdiccion especial.¹

Otras dos acusaciones se han dirigido contra miembros del tribunal federal, pero no han llegado á condenas; y la cuarta contra un juez, hombre capaz en otro tiempo, pero que se habia embrutecido bebiendo. El Senado de 1803 pronunció la degradacion y este juez fué expulsado.

En el Norte América, como en Inglaterra, los jueces son nombrados por todo el tiempo que dura su buena conducta, lo que equivale á nombrarlos por toda su vida. No hay más que un medio de separarlos del tribunal federal, que es degradarlos, lo que se hace enviándolos ante el Senado.

Como se vé, en la Constitucion norteamericana se han presentado infinitas ideas nuevas para los franceses. Se ha constituido un poder moderador de la legislacion, del gobierno y del pueblo, y que sin embargo es popular. Este cuerpo, poco numeroso, compuesto de la verdadera aristocracia, la aristocracia de los hombres capaces, es permanente en apariencia, aunque se modifica como se modifican todas las cosas vivas, poco á poco, insensiblemente, y ofrece todas las garantías de prudencia, de experiencia que puedan desearse en una democracia. Nosotros no dudaremos en decir que la república norteamericana ha prosperado gracias á esta institucion; porque en la cúspide de esta democracia hay una corporacion compuesta de los hombres más notables de la América, y esta corporacion es el guardian de los elevados intereses del país contra el impulso de las pasiones populares que esta democracia ha podido desarrollar sin peligro.

En muchas ocasiones el Senado ha apagado el fuego de la guerra civil. La discordia entre el Norte y el Sud ha sido desarmada dos

¹ Sheppard, *Constitution*, párrafo 119.

veces por M. Clay, y esto es lo que hace que el Senado sea un elemento de duracion. Es por decirlo así el armazon, la base del cuerpo político, elemento que ha faltado siempre en las democracias. En Roma cuando el Senado se debilitó, la democracia se hizo preponderante y fué á perderse entre los brazos de los Césares. En la revolucion francesa lo que ha faltado no es el patriotismo, la abnegacion, sino un elemento de estabilidad. La dignidad real decrepita, la monarquía no inspiraba ya confianza, y arrastrada la asamblea por las pasiones exteriores, llegó á la anarquía. ¿Por qué fracasó tambien la república en 1848? Porque carecia de estabilidad aun cuando nada era entonces más fácil que constituir una república en los momentos en que el mundo la queria ó parecia quererla. En lugar de establecer un Senado que garantizase y salvase la libertad, se abandonó el pueblo á sus pasiones. Y para servir á estas pasiones hay siempre hombres en tales épocas de turbacion que con su pretendida democracia adulan á las muchedumbres y son los enemigos más peligrosos para la libertad, porque comienzan por deshonorarla y concluyen por matarla en provecho propio.