Mas el gobierno nacional presenta un caso del todo diferente. Es una república federativa no consolidada; y el modo mas obvio de ejecutar este plan, y de mantener la existencia separada de los estados, era establecer dos cámaras legislativas, en una de las cuales los pueblos de los estados son tratados como soberanos coiguales, y por tanto acreedores á igual representacion. Así se construyó una cámara alta, que en vez de componerse de un cuerpo de nobles, consistia, como la cámara baja, de representantes del pueblo; pero en distinta proporcion que los de la cámara baja.

Este plan de construir un senado es enteramente nuevo. La cámara de nobles en la dieta germánica no tiene semejanza con él, porque sus miembros tienen en ella sus asientos por derecho propio, y no por eleccion. El sistema americano puede decirse que constituye á este respecto el estado de transicion de la estructura artificial de la cámara alta en todos los estados europeos, al mas sencillo y directo plan de fundarla, como la otra cámara, sobre una igual representacion del pueblo. El sistema puede ejercer una indecible influencia sobre todas las demas comunidades, porque demuestra la practicabilidad de componer un cuerpo senatorial de otros materiales que un órden de nobleza, y prueba que una cámara así compuesta puede poseer tan grande estabilidad, y desplegar tanta prudencia y firmeza como ningun cuerpo privilegiado que haya existido jamas. El plan puede sugerir nuevas vistas á los espíritus ilustrados que tienen intervencion en el arreglo de los destinos de otros paises.

Pero estoy tratando de las instituciones libres en general, y no únicamente de la forma particular segun la cual han sido modeladas en los Estados Unidos. La existencia separada é independiente de los miembros de la confederacion americana, fué una circunstancia accidental. La forma republicana no podia ser mantenida en un país de considerable extension, sin el establecimiento de jurisdicciones locales y domésticas aunque esas jurisdicciones no poseyesen los extensos poderes que les pertenecen en los Estados Unidos.

Entónces se presenta inmediatamente la cuestion: ¿hay alguna sólida razon para distribuir el poder legislativo en dos cámaras en una república simple? Y yo soy de opinion que si la hay, en cuanto concierne á la asamblea nacional solamente. Como en semejante forma de gobierno, las jurisdicciones locales emanarian de la autoridad consolidada del estado, en vez de que el gobierno central emanase de ellas, las partes ni serian estados soberanos, ni contendrian una poblacion desigual. Así como en los Estados Unidos se forma ahora un censo, para el objeto de repartir los representantes que han de componer la cámara baja segun la poblacion, de la misma manera, en una república simple el censo tendria el doble efecto de variar los límites de los diversos compartimientos, y ajustar la representacion con igualdad á ellos. Entónces no habria razon para formar una cámara alta sobre el principio que ha dictado la composicion del senado americano. No habria razon para hacerlo así, aun cuando las divisiones territoriales fuesen tan desiguales; pero como estas divisiones no contendrian estados soberanos, no habria motivo para hacerlas desiguales al principio, y por consiguiente ninguno para permitirles que llegasen á serlo despues cuando ya el gobierno estuviese en accion. Serian creadas para administrar los intereses locales, de un modo muy semejante al en que son administrados por los gobiernos de estado en la Union americana; porque en un país extenso no puede una sola legislatura, sea de carácter nacional ó federal, dirigir la vasta suma de negocios de que incumbe conocer al gobierno. En otro capítulo he declarado, que seria un error suponer que, porque una república es

consolidada y no confederada, no hay necesidad de jurisdicciones domésticas. Su uso seria el mismo que el de los gobiernos locales en América ; pero el modo de construirlas seria diferente. En los Estados Unidos, las legislaturas domésticas no solamente son una parte necesaria del mecanismo del gobierno, sino que seria imposible marchar sin un gran número de otras jurisdicciones menores, subordinadas al gobierno del estado ó inclusas en él, tales como las jurisdicciones de condado y comunales. Y lo mismo sucederia en toda otra comunidad, con tal que su forma de gobierno fuese republicana.

No podemos esperar que todas las repúblicas que en adelante se formen se hayan de componer de estados independientes. Algunos pueden surgir en Europa de los gobiernos consolidados que allí existen ahora. En todo evento, no puede evitarse la cuestion de si el poder legislativo debe dividirse en una república simple.

He dicho ya que, por lo que respecta á la legislatura nacional solamente, me inclino á la division. Pero mis razones son del todo opuestas á las aducidas por Delolme. Él dividiria la legislatura á fin de que las dos cámaras se controlasen recíprocamente. Esta es la barra exterior á que él se refiere; no una barra exterior á todo el cuerpo, y residente en la sociedad, sino á cada cámara, y puesta por la una á la otra. En una república democrática este principio de control cede su lugar á otro de mayor eficacia, porque es de una influencia mas comprehensiva : la responsabilidad del cuerpo entero al pueblo que lo elige. Entónces hay, no una barra exterior para cada cámara, sino para todo el cuerpo, y que obrará con una fuerza que está en actividad constante. El defecto entónces es el reverso del que Delolme lamenta : la barra, en lugar de ser demasiado débil, es muy fuerte. El control es muy estrechante, en lugar de ser demasiado flojo.

En una palabra, como los legisladores son meros agentes del pueblo, y elegidos por un corto período, no solo estarán constantemente sujetos en todas sus deliberaciones á la influencia de la opinion pública, lo que seria una feliz circunstancia; sino que habria una constante tendencia á la formacion de una opinion pública facticia, que seria difícil distinguir de la otra en tiempo de grande excitacion de partido. Esto sucederá inevitablemente en un país de grande extension. Para condensar la opinion pública, se formarán círculos y conciliábulos, que representarán muy imperfectamente las opiniones del pueblo. Las asociaciones públicas son la genuina prole de las instituciones libres; pero no todas las asociaciones que asumen ese nombre son acreedoras á este carácter. Un núcleo de laboriosos y activos politiquistas conseguirán robar á otras personas sus opiniones, en vez de representarlas. Se hace por lo mismo muy importante poner al cuerpo legislativo en una situacion, en que pueda distinguir la mayoría real de la facticia, y proteger á la comunidad de las maquinaciones de la última. Dividiendo el cuerpo, los procedimientos son revestidos de mayor número de formas y mas solemnidad. Las discusiones serán mas completas, y mayor el tiempo que se consume; á lo que puede agregarse que dividir el cuerpo equivale á crear dos cuerpos. Así se doblará la autoridad que se le atribuye, y todas estas circunstancias no solo contribuirán á que se perciba claramente cual es el sentimiento público genuino, sino que darán al cuerpo, ó á una cámara á lo menos, aptitud para resistir á la influencia de la facticia representacion de afuera. Por tanto, no es con el objeto de menguar la autoridad de la legislatura, sino de agregar á ella, que yo la dividiria. Sin duda, parece muy fuerte cuando es arrastrada por pasiones extraviadas de una parte de la poblacion, que hace oir su voz sobre la de la mayoría

del pueblo. Pero este es un síntoma de debilidad, no de fuerza, puesto que exhibe al cuerpo como presa de los artificios de aquellos que no son sus constituyentes reales.

He dicho que un buen gobierno tiene dos propiedades esenciales : primera, la de ser susceptible de influencia de afuera, de que la sociedad obre sobre él; y segunda, un poder correspondiente para reciprocar la accion de la sociedad. Para conciliar estos dos fines opuestos, es que yo dividiria la legislatura en un país de grande extension, en donde es difícil concentrar y madurar la opinion pública.

Pero de aquí no se sigue que sea necesario seguir el mismo plan para construir el poder legislativo de los gobiernos domésticos. El gran principio de la responsabilidad ha sustituido el freno que una cámara imponia anteriormente sobre la otra; y este principio no debe modificarse nunca, á menos que sea para hacer la responsabilidad mas extricta. Las leyes sobre impuestos y gastos solo podian tener orígen en la cámara baja, porque los constituyentes de esto eran los que sufrian el peso de las mayores contribuciones. Este privilegio era un freno de los procedimientos de la cámara alta. Pero en donde ambas cámaras se componen de representantes del pueblo, y el territorio no es de mayor extension que el de uno de los estados americanos, no se vé que haya ninguna buena razon para distribuir los miembros en dos cámaras, á no ser la de que este plan se halla ya identificado con todas las nociones que se han formado de un gobierno regular; y que á veces es tan difícil desarraigar una idea, como construir una institucion. Vermont tenia una sola cámara hasta 1836, y los negocios legislativos se condujeron con la mayor sabiduría y prudencia. La legislacion de Vaiven, la conducta refractoria seguida por las legislaturas de otros estados, eran desconocidas, porque el

carácter simple del cuerpo le quitaba la tentacion y la capacidad de obrar así.

La alusion al plan de los gobiernos locales sugiere otra idea de gran importancia. Hay un plan de division de la legislatura que se basa en razones muy diferentes de las que han guiado á Montesquieu y á Delolme; y consiste, no en la division del cuerpo solamente, sino del poder. Unicamente las instituciones americanas ofrecen un ejemplo de este plan. En esta gran república no se confia el poder legislativo á un cuerpo; está dividido entre una asamblea nacional, y treinta legislaturas de los estados. Los poderes que corresponden á los intereses domésticos de los estados, están separados de los que pertenecen á sus intereses exteriores; y así un arreglo que se tuvo en vista como útil para un fin, ha venido á ser de igual importancia para otro. El cuidado de los intereses nacionales está encargado á un congreso; el de los intereses de localidad á asambleas locales; de modo que cualquiera que pueda ser la constitucion de estos treinta y un cuerpos, sea que se compongan de una ó de dos cámaras, el poder legislativo se hallaria efectivamente dividido. Este arreglo produce resultados mucho mas importantes que una mera division del cuerpo. Verdad es que, en realidad, podemos tambien llamarlo una division del cuerpo; y decir que el poder legislativo de la union es ejercido por sesenta y dos cámaras. Pero entónces perderiamos de vista el principio sobre el cual se hace la division, así como la manera en que obra. Seria exacto decir que en Suecia el cuerpo legislativo estaba distribuido entre cuatro cámaras. Pero en América es el poder el que está distribuido; y aunque hay sesenta y dos cámaras, estas no obran, sin embargo, coordinadamente, sino que cada uno de los treinta y un cuerpos ejerce poderes que son distintos é independientes de los de los otros.

Esta disposicion del poder legislativo en América constituye en realidad una deduccion del poder que de otra manera ejerceria la asamblea nacional. Ella es una barrera contra las empresas de la legislatura mas numerosa y mas fuerte, y esta barrera está fuera y no dentro del cuerpo. Ella no solamente equilibra el poder sino que lo contiene. Si se delegase á una sola asamblea toda la suma de autoridad que ejercen la legislatura nacional y las de los estados, todos los baluartes de la libertad serian minados. El poder político estaria completamente centralizado; y los espíritus de los hombres se verian perturbados, con la gran suma y el carácter complejo de los negocios que se tratarian á una distancia tan grande del teatro en que pudieran observarlos. Los negocios públicos vendrian á ser un gran misterio; y desde que esto llega á suceder, hay gran riesgo de que el gobierno asuma un poder desordenado. Pero bajo el presente admirable arreglo, los negocios públicos, como todo otro ramo de conocimientos, se hallan clasificados y distribuidos, de manera que por un lado proteja contra la usurpacion, y por otro asegure una administracion ordenada en cada parte de la sociedad.

Se ha definido la república como un gobierno de leyes; pero, como ha observado muy bien Rousseau, un gobierno puede ser un gobierno de leyes, y ser sin embargo muy imperfecto en su construccion. Para llenar el objeto del gobierno republicano, es preciso que sea un gobierno de leyes iguales. Indudablemente la sociedad ha asegurado una gran ventaja cuando se manejan los negocios segun algun plan fijo y regular, y cuando se establecen reglas generales para el gobierno de los individuos. Esto es mejor que tener todo dependiente de la voluntad arbitraria y del capricho de un puñado de gobernantes. Ademas, cuando se ha dado este primer paso, se ofrece ya un prospecto de cosas mejores, que

solo necesitan una oportunidad favorable para ser introducidas. Pero puede haber un arreglo muy ordenado en un sistema de gobierno, y sin embargo obrar el sistema de una manera muy desigual sobre la sociedad. Pueden hacerse las leyes dando por concedido que hay una distincion radical y permanente entre diferentes clases de la sociedad; y cuando así sucede, todo el curso de la legislacion se encaminará á mantener esta distincion. Casi en todos los estados europeos el ejecutivo es un magistrado hereditario, y el cuerpo legislativo, ó una cámara á lo menos se compone de la nobleza. En esas comunidades se vé como principios inconcusos de un gobierno sabio. Si las leyes no han producido el sistema, ellas lo confirman y apoyan en todas partes. Puede sin embargo decirse que estas comunidades tienen gobierno de leyes: todos los negocios públicos son manejados con gran precision y regularidad; pero esto no impide que el sistema opere con grande desigualdad sobre diferentes partes de la sociedad. La influencia que ejerce semejante plan de gobierno no siempre es directa: puede obrar por un rodeo por entre muchas partes subordinadas; pero afectando materialmente las costumbres, y en consecuencia el carácter de la legislacion. De esta manera, en la Gran Bretaña, en donde la nobleza es una fraccion pequeña de la poblacion, cuando se la compara con la clase media, el parlamento jamas confiesa, en ningun acto ordinario de legislacion, que hace una distincion formal entre las dos. Pero la influencia y poder de la primera son sostenidos de varios modos, por un establecimiento eclesiástico que ha adquirido desmesuradas proporciones, por la creacion de monopolios, aun por la estructura de la cámara de los comunes, que admite principalmente personas pertenecientes á la clase de los caballeros, quienes se hallan mas ó menos conexionados con la aristocracia propiamente tal. Todo esto inspira un gusto general por distin-

ciones aristocráticas, despues que la nobleza ha cesado de apropiarse la mitad del poder y las propiedades de la comunidad. El gobierno frances es de leyes; pero la cámara de diputados solo posee una tercera parte del poder legislativo, y representa únicamente doscientas mil personas, en una poblacion de treinta y cinco millones.

Otra dificultad se presenta: aunque las leyes no concedan ningunas inmunidades fijas á una clase, existirá, sin embargo, gran desigualdad en la condicion de los ciudadanos. Las mismas leyes aplicadas á todos obrarán desigualmente sobre algunos. Un impuesto proporcionado sobre la renta de los individuos puede reducir á algunos á la pobreza, mientras deja á otros en la abundancia. El estado invita á todos los ciudadanos á entrar en las salas de la legislacion, ó á llenar otros puestos importantes; pero circunstancias accidentales, debilidad natural del alma ó del cuerpo, ó algunas otras desventajas de la fortuna, pueden impedir á muchos de aprovechar de la invitacion, mientras esta conducirá á otros á la riqueza y las distinciones. Podemos aliviar, sino curar los defectos de esta clase; y cuidar de que el impuesto jamas gravite con un peso desordenado sobre los hombros del pobre. Pero no hay modo de remediar la última especie de imperfeccion, si puede llamarse tal una desigualdad que se halla impresa en todos los seres creados. El gobierno, sin embargo, no tiene derecho para exagerar las desigualdades que existen ya entre los hombres, y crear distinciones que no existirian de otra manera. Los hombres no han nacido todos iguales, pero todos han nacido con igual título para llegar á serlo; y el gobierno carece de derecho para obstruir con impedimentos el camino que puede conducir á hacer efectivo ese título. El alto grado á que ha llegado la inteligencia en los Estados Unidos, no se debe á la educacion solamente. Puede atribuirse en gran parte á la ausencia de ese grave peso

que oprime las facultades de los hombres en las regiones medias de la vida, cuando viven en un estado en que distinciones aristocráticas forman la base del gobierno.

El gobierno de los Estados Unidos se acerca tanto á un gobierno de leyes iguales como puede esperarse. Las leyes se hacen por el pueblo, y por consiguiente son hechas para el pueblo. Puede haber gran diferencia en la legislacion de dos paises, aunque las leyes sean en ambos las mismas. Por ejemplo, leyes dictadas para proteger la propiedad, solo afectan á una pequeña proporcion de la poblacion en donde la propiedad se halla monopolizada por unos pocos, como sucede en Rusia y en Polonia, y como acontecia en Francia antes de la revolucion, cuando cerca de las tres cuartas partes de la tierra eran propiedad de la nobleza y el clero. Algo de la misma especie se puede observar en paises mas ilustrados que Rusia ó Polonia. Por ejemplo, en Escocia y Alemania existe la ley de vinculacion perpetua; de modo que en el primer país mucho mas de la tercera parte de la tierra está ligada para siempre; siendo desconocida la saludable restriccion que los tribunales ingleses han impuesto sobre los bienes en Inglaterra. Escocia es un gobierno de leyes, pero los que son protegidos por las leyes son una clase privilegiada.

Esto constituye una primordial distincion entre la legislacion de los Estados Unidos y la de otros paises. Los americanos empezaron en donde probablemente irán á parar otros. La propiedad se halla aquí mas distribuida que en ninguna otra parte. Las leyes, por la necesidad del caso, tienen que ser mas iguales que en cualquier otro país. Pero esto pone la base para mas importantes cambios en su carácter. Serán mas ilustradas, menos embrolladas con sutiles é insignificantes ficciones, porque adquirirán un grado mayor de sencillez; y tendrán esta, porque siendo dictadas por el

pueblo, serán mas adaptadas á sus necesidades y á su comprehension.

Así, aunque América tomó los elementos de su jurisprudencia de Inglaterra, se han hecho, sin embargo, cambios materiales durante los últimos treinta ó cuarenta años especialmente. Y cuando, en 1828, el parlamento entró en la grande obra de reformar la legislacion civil, las leyes de los Estados americanos suministraron el modelo del cual se vió obligado á copiar. En las leyes de uno ú otro de los Estados americanos, se han hallado casi todas las mejoras sustanciales que se han hecho en su nuevo código, y mayor número todavía que en él pudieron haberse insertado.

Los códigos criminales de los estados americanos presentan las mismas faces distintivas que el civil. Ambos marchan al mismo paso, porque la sujeta materia de ambos se halla estrechamente conexionada. Las tentaciones para violar la propiedad se aumentan en proporcion que esta se halla confinada á pocos. Y por consiguiente sucederá que en un país en donde casi cada uno se halla interesada en la adquisicion y segura posesion de la propiedad, las leyes serán mas humanas que en aquellos en que ella está distribuida entre unos pocos.

El modo de proponer las leyes al cuerpo legislativo para su adopcion, ha sido muy diferente en los diversos paises, y aun en el mismo país, en diferentes épocas. Anteriormente, en los estados europeos, el ejecutivo poseia el privilegio exclusivo de proponer las leyes que seria propio dictar; pero el modo como se da ahora este paso iniciatorio en algunos de esos estados, indica un gran cambio en la autoridad relativa de los dos departamentos. El poder de proponer las leyes, cuando está investido en el ejecutivo solamente, le da completo imperio sobre los movimientos de la legislatura. A este cuerpo se le veia en un tiempo como un mero accesorio del

ejecutivo; este era en realidad el supremo tribunal legislativo. Con el trascurso del tiempo tuvo lugar un cambio aparentemente ligero: la legislatura se dirigia al rey, en la forma de una peticion, respecto de la ley que deseaba se dictase. Esto daba á aquella una parte mas activa en su formacion, pero no la ponia ni con mucho en posesion del oficio propio de una asamblea legislativa. Se veia al ejecutivo todavía como el último árbitro de todas las medidas públicas. En Inglaterra tuvo efecto un cambio ulterior. Los proyectos se redactaban en términos generales y los jueces desempeñaban la tarea de digerirlos en leyes. Pero esto no se hacia hasta que se cerraba la sesion del parlamento; — práctica extraña, si no supiesemos que todas las instituciones humanas tienen, en su estado inmaturo, un raro y grosero carácter. Los jueces de aquel tiempo dependian del rey, y no siempre se daba á las leyes la forma que se habia intentado. Sin embargo, esta práctica indicaba muy claramente que se empezaba á introducir algo parecido á sistema y regularidad en la expedicion de los negocios, la cual fué el precursor de cambios mas saludables. En consecuencia, no mucho tiempo despues, el parlamento afirmó su derecho exclusivo de dar orígen á las leyes y formarlas. Entonces empezó la legislatura á asumir el carácter de un cuerpo independiente. La prerogativa del rey se trasformó en una negativa opuesta á las leyes, despues que habrian pasado por ambas cámaras, en vez de ejercerla al principio de los procedimientos.

En el gobierno frances se ha efectuado un cambio semejante. La carta de 1830 abolió el derecho que por la de 1814 retenia el rey para proponer las leyes, y el rey, la cámara de los pares ó la de diputados, pueden ejercer indistintamente ese poder. Pero no sucede así en la constitucion holandesa ó belga, aunque en muchos respectos esten modeladas sobre la de Inglaterra, y hayan sufrido una revolucion en el mismo

año en que se insertó la nueva disposicion en la constitucion francesa.

En los Estados Unidos, este poder de iniciar, en ninguna época ha podido ejercerse por el ejecutivo ni en el gobierno nacional ni en los estados; porque el poder legislativo está investido de él solamente en la asamblea general de cada uno. El privilegio que se confiere á los gobernadores y al presidente de sugerir aquellos cambios que puedan creer útiles, es de un carácter del todo diferente del poder de proponer las leyes, como se entiende en lenguage europeo.

Hay dos costumbres que existen en los gobiernos ingles y frances, las cuales pueden considerarse como reliquias de las antiguas prerogativas del ejecutivo. Una es el discurso del trono al reunirse anualmente la legislatura; la otra consiste en el derecho que tienen los ministros de tomar asiento en ese cuerpo, bien sea de derecho, como en Francia, ó en virtud de eleccion, como en la Gran Bretaña. En donde quiera que el ejecutivo es un magistrado hereditario, este último arreglo es excesivamente ventajoso, porque trae á aquel poder dentro del alcance de la legislatura, y lo sujeta á la accion inmediata de la opinion pública. La teoría de la constitucion lo coloca fuera de ella; la práctica lo saca insensiblemente fuera del círculo de su influencia. Pero el discurso que se pronuncia al abrir la legislatura, es un sabio arreglo, bien que el ejecutivo sea un magistrado hereditario, ora sea uno electivo.

Cuando leemos las comunicaciones instructivas y peritas en los negocios, que el presidente dirige al congreso, y las de los gobernadores á las legislaturas de los estados, puede parecer nueva la observacion de que ellas son reliquias destrozadas de la prerogativa del poder real; y sin embargo, esta es la verdad, sin duda alguna. A pesar de esto, la costumbre americana es un beneficio incontestable para la comunidad. Dentro de algunos siglos, otro Montesquieu, ú otro Millar, examinarán las instituciones americanas que excitarán entónces un interes adicional por estar cubiertas con el moho de la antigüedad; y considerando con atencion la historia del país, se fijarán sobre muchas cosas dignas de profunda atencion y estudio, que ahora escapan á la observacion de los americanos, en consecuencia de su familiaridad. Con frecuencia es mas difícil descifrar y entender bien instituciones existentes, que las de un siglo remoto; porque se hallan mezcladas con tantas cosas que nos son familiares, y tantas que son realmente extrañas, que es necesaria una analísis muy severa y comprehensiva, para desenredar las primeras, y dar á las segundas su lugar propio. Pero cuando las instituciones se envejecen, las cosas que antes nos eran familiares vienen á ser hechos visibles, y todo lo que era extraño ha desaparecido y caido en el olvido; de modo que el tiempo opera la misma analísis con respecto al antiguo sistema de gobierno, que solo pensando y reflexionando mucho puede efectuarse respecto del existente.

La costumbre de enviar á la legislatura un mensage, conteniendo una cuenta clara del estado de los negocios públicos, no solo mantiene relaciones amistosas entre los dos departamentos, sino que muestra la capacidad del principal magistrado, y le hace tener el deseo de informarse exactamente de todas las cosas que afectan la condicion y prospecto futuro de la comunidad que preside. Cuanto mas se incline el espíritu de los hombres públicos á marchar en esa direccion, menos peligro hay de que mediten planes desfavorables al bien general. Indudablemente, la razon de que América haya gozado tan grande tranquilidad, es que la administracion de los negocios públicos ha tomado completamente un carácter inteligente. Hombres de la mas elevada