

## CAPITULO V

EL GOBIERNO AMERICANO ¿ ES UN GOBIERNO EQUILIBRADO ?

Si entendemos que una constitucion es equilibrada, cuando los principales frenos del poder residen dentro del gobierno, el americano no es un gobierno equilibrado. Faltan por fortuna los materiales para construir un sistema de ese carácter. No hay un orden de nobleza, ni un principe hereditario, ni establecimiento eclesiástico. Estos son elementos necesarios de lo que ordinariamente se entiende por un gobierno equilibrado. No hay comunes distintos del resto de la poblacion ; el pueblo ne está dividido en ciudadanos activos y pasivos ; todos gozan del sufragio, y el gobierno es electivo en todas sus ramas. Las instituciones políticas, aunque destinadas á ejercer diferentes funciones, tienen un solo carácter, y conspiran á un fin comun. Como no son el fruto accidental de las circunstancias, sino que han sido formadas con expreso designio, el poder que las creó continúa despues sosteniéndolas y reglando sus movimientos. De modo que el gobierno americano, aunque no está equilibrado en la acepcion europea de la palabra, lo está en un sentido todavía mas elevado. Ninguno de los departamentos

posee una autoridad existente por sí misma, ninguno ejerce una voluntad independiente y suya propia; porque todos son controlados por una gran fuerza exterior que reside en la comunidad.

Para ilustrar la estructura del gobierno americano y de los europeos, supongamos dos asociaciones de hombres, compuesta cada una de mil personas, en una de las cuales los miembros se encuentran por la mayor parte en buenas circunstancias, y en la otra una gran porción de ellos no gozan ninguna de las ventajas de la educación, ni son capaces de formar por sí mismos una verdadera noción de las cualidades que forman el carácter del ciudadano. En esta última sociedad, los principales empleados se perpetúan en los puestos, y tienen poder para nombrar los empleados subalternos que gusten. El mecanismo para despachar los negocios de estas pequeñas sociedades puede ser el mismo; esto es, las varias funciones y deberes que desempeñan los empleados pueden ser casi iguales; y es obvio, sin embargo, que habrá la mas grande diferencia imaginable en la suma de influencia personal y autoridad positiva que se ejercerá en ambos casos. En el uno, los empleados gobernarán á los miembros; en el otro, la asociación se gobernará á sí misma. Esta diferencia original con la constitución de las dos sociedades, dará una dirección totalmente opuesta á su futuro destino. En cada una pueden los mismos empleados ocupar una posición relativa uno respecto de otro; pero estarán en relación diferente respecto de los miembros de la comunidad. En la una un completo sistema de responsabilidad impedirá las usurpaciones sobre los derechos de los miembros; en la otra, los empleados continuarán refrenando y equilibrando la autoridad uno de otro; pero no serán controlados por una autoridad suficiente para impedir una combinación contra los intereses de la sociedad.

Lo que es verdadero dentro de una esfera tan limitada, lo es todavía mas cuando se considera la vasta escala sobre que está construido el gobierno civil. Entónces hay una infinidad de objetos que manejar, y los intereses de la sociedad llegan á ser tan numerosos y complicados, que el mecanismo por el cual se ponen los negocios públicos en movimiento, pueden fácilmente ocultarse á los que mas interes tienen en saber todo acerca de ellos.

Las instituciones libres prestan al espíritu humano precisamente el auxilio que necesita: facilitan el procedimiento analítico que es tan necesario emplear para iniciarse tolerablemente en lo que usualmente se llama materias de estado. El ejercicio que proporciona al alma el mero goce del sufragio, produce ese efecto. Raros son los que sean tan poco inquisitivos, que estén tan absorbidos por los cuidados de la vida, que no sean conducidos á formarse sus propias nociones sobre el carácter de los hombres públicos, sobre el tenor general de las medidas públicas, y á adquirir así, poco á poco, algun conocimiento del modo práctico de obrar del gobierno.

La grande objeción contra el plan de refrenar una parte del gobierno por la otra, consiste en que es necesario dar á los diferentes departamentos poder suficiente para producir ese efecto, sin datarlos de tanta autoridad que los habilite para gobernar la sociedad, en vez de que sean ellos gobernados por esta. Y aunque uno puede figurarse que la mas grande licencia puede resultar del plan opuesto creo que generalmente se hallará que esa licencia procede de algun defecto del carácter y costumbres de las clases superiores, mas bien que de una propensión natural á la subordinación de parte del pueblo. Si pudiesemos suponer que el numeroso cuerpo de la nobleza francesa en el reinado de Luis XVI, hubiese consentido en alterar su carácter

de manera que hubiese visto con satisfaccion pura la perspectiva del establecimiento de un gobierno constitucional; si pudiesemos suponer que se hubiese prestado sinceramente y sin reserva á los planes de los ilustrados jefes del estado llano, la revolucion habria sido innecesaria. No por esto vitupero yo á los hombres porque tengan modos de pensar, y hábitos de obrar segun el sistema en que ellos y sus antecesores se han criado. Hablo solo del hecho, de la facilidad con que podrian haberse evitado inauditas calamidades, y asegurado las bendiciones de la libertad, si los hombres influentes y de elevado rango hubiesen consentido voluntariamente en echar á un lado los privilegios odiosos sin los cuales se encuentran ahora tan bien, y que pocos de ellos reasumirian, si fuese posible hacerlo. Lo mismo puede decirse de Inglaterra en tiempo de Cárlos I. Y aun podemos ir mas adelante y decir, que si pudiesemos suponer que la nobleza y los caballeros (*gentry*) de aquel país, á pesar de los hábitos en que han sido educados, se penetrasen de la misma idea que se tiene en América del oficio del gobierno civil; si solamente pudiesemos suponer que se desprendiesen de la nacion anticuada de que solo puede regirse al populacho por un gobierno fuerte, y que no puede haber gobierno fuerte sin príncipe y nobleza, podria efectuarse la transicion del gobierno hereditario al electivo sin ninguna fuerte conmocion en la sociedad. Y si esta vista es exacta, las consecuencias á que conduce son de suma importancia para todos los gobiernos. Ella prueba que para establecer la libertad ilustrada no existen esas dificultades extremas con que hasta aqui se ha tropezado. La proposicion no es la abstracta de que, si se quiere hacer una cosa, es seguro que se hará; porque cuando se trata de los negocios prácticos de los hombres, nada hay mas peligroso que tocar con proposiciones abstractas. La proposicion real es, que si se

quiere hacer una cosa, y esta cosa no es sino un plan de política civil que ha existido quieta y seguramente en una comunidad por un número de años; y si se logra que las mejores facultades y los sinceros deseos de los hombres influentes cooperen á que esa cosa se haga, ella no solamente se hará, sino que funcionará mejor que lo que se esperaba, y todos se asombrarán de que no se hubiese hecho ántes. Y si este razonamiento es exacto, de él se desprenden varias importantes consecuencias: la de que no hay comunidad alguna, con tal que merezca el nombre de civilizada, que no admita la introduccion en ella de una suma de libertad mayor que la que se creia practicable; que no hay necesidad de que la transicion del gobierno monárquico ó aristocrático al electivo sea ruda y violenta; y que invariablemente sucede, que es tanto en consecuencia de la falta de inteligencia entre las clases superiores, como de la ignorancia de las inferiores, que se posponen las mas importantes reformas del gobierno; hasta el dia en que ya parece que no queda otra alternativa.

He hablado en otro lugar del gran beneficio que se procura á la causa del gobierno regular, demorando los pasos por los cuales se llega á plantear finalmente; las ventajas que así se obtienen pasan sin ser notados, y no causan alarma, al mismo tiempo que aumentan la capacidad de obtener otras mayores. Pero esto es solamente en el concepto de que no podamos conseguir la influencia y cooperacion del gran cuerpo de hombres inteligentes de un país, para realizar de una vez un plan completo, comprensivo y efectivo. Si en el reinado de Isabel, ó ya tan tarde como en el de Jorge I, se hubiese levantado alguno, y propuesto la formacion de instituciones religiosas, de benevolencia y de educacion, como las que ahora existen en la Gran Bretaña, se habria hecho burla del plan como quimérico, y de poco

ó ningun valor. Sin embargo, es lo mas cierto que la difusion de esas instituciones el dia de hoy, marca una de las eras mas memorables en la historia de la raza humana. Ellos prueban mejor que cualquiera otra cosa la falsedad de la nacion que tan generalmente prevalece, de que hay un punto hasta el cual puede llegar la civilizacion y prosperidad de una nacion; llegando al cual tiene que declinar necesariamente. De manera que, cuando hablamos de cosas que son impracticables, es necesario distinguir entre las que lo son en virtud de alguna ley imperiosa de nuestra naturaleza de que no podemos librarnos, y las que serian practicables, si los hombres consintiesen solamente en usar activamente de las facultades de que se hallan dotados actualmente.

Así es que, si la gran masa de hombres inteligentes en la Gran Bretaña, repasando los multiplicados abusos que existen en todas las partes del gobierno — abusos que nadie niega sino cuando se le interpela para que los reconozca, — á saber: un establecimiento eclesiástico que se costea regiamente, á expensas de todas las sectas; una deuda nacional, que jamas puede extinguirse; un príncipe, cuyas vastas y antinaturales prerogativas concilian la aprobacion pública por su antigüedad, ó por el patrocinio seductor que alista á una multitud de personas influyentes para sostenerlas; una nobleza, un puñado de hombres educados, que poseen sin embargo un veto absoluto sobre los representantes del pueblo; una cámara de representantes cuya mayoría es elegida por menos de la mitad de los electores; los electores mismos restringidos con calificaciones innecesarias; un órden judicial tan costoso é inadecuado á las necesidades de la comunidad, que cierra las puertas de la justicia á las personas de propiedad moderada, ó las reduce á la indigencia si entran á buscarla; si contemplando todo esto, digo, y muchas otras cosas que emanan del sistema

indirectamente, para enumerar las cuales en detal seria necesario recorrer todas las transacciones de la vida pública, los hombres ilustrados de toda la Inglaterra se consagrasen de comun acuerdo á establecer instituciones libres, no habria mas dificultad para ello que la que hubo para realizar la revolucion de 1689. La dificultad quedaria vencida por el mero hecho de formar la resolucion. Cuando hablamos del choque que recibiria la sociedad en consecuencia de cualquier cambio material en el gobierno, nos referimos solamente al que sufririan las clases superiores. Hasta tiempos muy modernos no se ha conseguido colocar al rey, á los Lores y á los comunes en posicion de servir de contrapeso unos á otros. Pero sin la circunstancia de la influencia popular, que los mantiene dentro de sus respectivas esferas, ellos habrian continuado unos al lado de otros, luchando por el predominio, y llenando á la Inglaterra de desórden y desgobierno, como en tiempo de los Enriquez y los Estuardos.

Puede ciertamente establecerse como una máxima de aplicacion universal, que el sistema de los frenos internos, jamas puede merecer confianza en donde no existe un poder externo al gobierno, que obre sobre todos los departamentos y los mantenga en su debido lugar. Esta condicion necesaria no puede obtenerse sino con el establecimiento de instituciones libres; no solo porque ellas presuponen la existencia de un poder externo al gobierno, que tiene autoridad para mandar, sino porque las partes componentes del gobierno son tan sencillas, y tienen tan íntima conexion con la comunidad externa, que la influencia de la opinion pública es fácil y cierta en su accion. Como el gobierno se forma entónces con designio y deliberacion, la porcion de autoridad que se confiere á cada departamento, es adaptada á las funciones que se desea desempeñe, y estas tendrán una

precisa é inmediata relacion con los intereses de la comunidad. No se dejará el gobierno, despues de construido, á las contiendas de los ambiciosos; porque el poder que lo creó se hallará en constante actividad, y continuará presidiendo á cada acto de la administracion pública. Las usurpaciones del ejecutivo sobre la legislatura no serán entónces consideradas como negocio que solo concierne á los empleados públicos, sino como invasiones de los derechos de todo el cuerpo social. En las formas artificiales de gobierno, los varios departamentos del poder representan en el estado intereses distintos y contradictorios, no representan al estado mismo; y la idea de contrapesar la autoridad de unos por la de los otros, es la consecuencia necesaria de una organizacion social semejante. No quiere esto decir, que en esa forma de gobierno no haya mas fuertes razones para refrenarlos á todos por medio de alguna otra influencia; pero esta no puede llegar á madurarse en donde la constitucion original de los departamentos es tal que les deja una autoridad que poseen por derecho propio.

Si se suscitase la cuestion sobre el modo como se hace que el poder controlante externo al gobierno obre en América, la respuesta es que, al formar las instituciones se han tomado en primer lugar precauciones para impedir que alguno de los departamentos adquiriese ascendiente indebido. A todos se les han cercenado materialmente los poderes. En vez de un magistrado principal investido de inmensas prerogativas, y un órden de nobleza poseedor de privilegios exclusivos, se elige el ejecutivo por un corto término, y se le reviste de una autoridad muy moderada. En lugar de una cámara compuesta de nobles hereditarios, ambas ramas de la legislatura son electivas, aunque no sea el mismo el principio de la eleccion para ambas. Así se hace que todos los agentes públicos sean directamente responsa-

bles al pueblo. No solo es menos el poder que se delega al gobierno, sino que los medios de controlarlo se aumentan grandemente. En vez de que un departamento sea responsable á otro, se hace á todos responsables á la comunidad; y aunque esto pueda conducir á alguna licencia en el gobierno mas desequilibrado imaginable, sin embargo, se ha visto que, en la práctica, cuanto mayor es el número de personas que están interesadas en el ejercicio de los privilegios políticos, mayor es el número que aprecia las ventajas de la libertad reglada y del órden público, y que lejos de que las leyes sean debiles é ineficientes, en todas partes imponen universal obediencia.

Ni hay dificultad en explicar por que esto sea así. Si no hubiese interes particular no habria interes general; pero aunque tenemos voluntad para ello, no podriamos inventar una sociedad mejor calculada para que cada persona privada tenga algun interes comprometido en la cosa pública, que aquella en que haya instituciones libres establecidas, — ninguna en que un número tan grande de personas se halle interesado en la proteccion de la propiedad. Pero no es posible obtener esta proteccion, tanto para los derechos privados, como para los públicos, á menos que la autoridad de la ley sea suprema. Cada cual hace forzosamente esta observacion; no queda ella reservada como un problema de ética para los que han adquirido una educacion refinada. El derecho de propiedad, lo mismo que los demas derechos privados, se halla desde una época muy temprana de la vida ligado indisolublemente con el sostenimiento de las leyes.

El gobierno llega, pues, á ser una personificacion de la ley, y los individuos no piensan en rebelarse contra él mas que en renunciar á cualquiera de las otras ventajas de la vida. Necesariamente habrá entonces escepciones; pero no-

sotros no tenemos que ocuparnos sino de resultados generales y permanentes; y parece que es una proposición por sí misma evidente, que cuanto mayor es el número de individuos que tienen interés en ser protegidos, y cuya situación y hábitos los hagan capaces de apreciar la conexión que tienen esos intereses con la autoridad del gobierno, mas grande será esa autoridad. Los extranjeros se sorprenden con frecuencia, al llegar á los Estados Unidos, al ver el modo llano y fácil con que se conduce la administración de las leyes en las mas remotas partes del país. Saben que todos los empleados públicos son elegidos, y ven sin embargo, que ejercen una autoridad tan completa como la que jamas han presenciado en Europa. Sea que anden por las calles, ó que penetren en el interior, encuentran en acción el mismo sistema — la misma rigurosa é imparcial administración de la justicia; — y despues de reflexionar llegan á la conclusión natural de que si un pueblo crease voluntariamente el gobierno, é hiciese las leyes, debe necesariamente no solo tener interés en sostenerlas, sino que debe estar dispuesto, mejor que cualquier otro pueblo del mundo, á prestar activo auxilio para la ejecución de ellas.

Si deseamos, pues, reforzar el brazo del magistrado civil, y dar al gobierno la mayor autoridad posible ¿ qué otro plan que el de dar fuerza é importancia á la voluntad popular puede mas probablemente producir ese efecto? Porque aun en el caso de que se aumentase la clase de los desordenados, á medida que la sociedad se madura, crecerá todavía mas la clase de los que se interesan en mantener el orden público. En las grandes ciudades de América, la policía es invariablemente mas estricta y resuelta en el desempeño de sus deberes, que en las pequeñas poblaciones ó distritos rurales. Los empleados son elegidos por el pueblo; pero esta circunstancia no hace sino dar mayor peso á su autoridad.

De este modo puede decirse que el gobierno americano es, en el mas estricto sentido, un gobierno equilibrado; pero el principio sobre que reposa este equilibrio es diferente del que se adopta en otras partes. Los departamentos políticos son tan numerosos como en otros países, y desempeñan funciones semejantes á las que ejercen en ellos; pero no poseyendo autoridad propia independiente, seria fútil la idea de equilibrar una por otra, á menos que se hubiese introducido una nueva fuerza motriz, una fuerza que, hallándose fuera del gobierno, y no dentro de él, controlase y reforzase el ejercicio del poder político.

Como la opinión pública es indispensable para dar eficacia á este gran principio, la extensión de esa opinión, el número de gentes que contribuyen á formarla, y que á su turno son afectadas por ella, es materia de mucha consecuencia. En algunos países, es tan limitado el grado de inteligencia é instrucción, que la opinión recta y la opinión interesada ayudan á fortificar el poder, en vez de controlarlo. Si en un país que tiene veinte ó treinta millones de habitantes, no hay sino cien ó doscientos mil ciudadanos activos, esto no es una prueba de que no se pueda poner á mayor número sobre el mismo pie; lo que indica es que es muy pequeña la fuerza que se pone en aptitud de obrar sobre el sólido mecanismo del gobierno. Indica tambien que los millones á quienes se excluye de la formación de la opinión pública, pueden hallarse dispuestos unas veces á combatir del lado del poder, y otras á precipitarse en el opuesto extremo de la licencia.

No hay mejor via para llegar á una genuina apreciación de la fuerza y extensión de la opinión pública en un país cualquiera, que averiguando el número de diarios que se publican y circulan en él. Aun cuando la mayor parte no estén redactados con gran genio y habilidad, no suministran

objecion contra este modo de ver, sino mas bien á la inversa; porque tal circunstancia es una prueba de que la opinion pública no comprende unicamente á los de educacion elevada, sino que se extiende á un número mayor de gentes en la escala descendente de la sociedad, quienes aunque no esten dotadas de saber ó elocuencia, comprenden sin embargo aquellas cosas que afectan mas profundamente sus intereses, y son capaces de formar una apreciacion muy sensible del modo como es administrado el gobierno.

El número de diarios y otras publicaciones periódicas en la Gran Bretaña é Irlanda es de quinientos cincuenta y cinco. En toda la Europa continental no excede de mil doscientos (en 1848) mientras en los Estados Unidos son cerca de dos mil. En este último país, son ellos sin duda mas baratos que en cualquier otro. Su bajo precio los pone al alcance de la gran masa de la poblacion; y son baratos porque es mas provechoso proveer á un gran número de compradores á bajo precio, que á un pequeño número ó uno elevado. De esta circunstancia se sigue la importantísima consecuencia de que una gran porcion de esas clases que en otros países son mudos é inanimados espectadores de los acontecimientos públicos, se elevan á la condicion de ciudadanos activos é inteligentes. Así se ensancha el círculo de la opinion pública, el principio de la responsabilidad es mas apremiante y eficaz, y se decuplica la influencia que se hace obrar sobre el gobierno. Se ha ideado el gobierno para refrenar la sociedad, y sin embargo la sociedad está ideada para refrenar al gobierno; y la primera clase de freno no se debilita, sino que se aumenta, ensanchando la base del poder popular.

En los Estados Unidos, el establecimiento de gobiernos locales constituye otra clase de frenos muy diferentes de los que existen en cualquier otro país. Para que la voluntad po-

pular pueda ejercer una influencia saludable y efectiva, no basta que el poder se divida en primer lugar entre el pueblo y el gobierno; es necesario que sea distribuido entre diferentes jurisdicciones. Un gobierno consolidado, aunque sea republicano en su estructura, seria un objeto demasiado vasto para una comprension ordinaria, y se hallaria á una distancia muy grande para ser vigilado y controlado por el pueblo. El gobierno federal y el de los estados se sirven de freno recíprocamente. Ejercen distintos poderes, como el rey y el parlamento; pero en el primer caso esos poderes estan encerrados dentro de esferas diferentes, y no obran conjuntamente. Por tanto, la fuerza del freno no depende en ningun grado del interes ó ambicion de los que ocupan los empleos, sino que se hace efectivo, quieran á no quieran. No solamente tienen los dos gobiernos que consagrarse al manejo de negocios diferentes, sino que estan colocados sobre diferentes teatros; y puede suponerse que por esa razon esta forma de gobierno no da por lo pronto una nocion de lo que se entiende por un sistema de frenos, ni la da á la verdad en la ordinaria acepcion de la palabra. Sin embargo, por lo mismo es mas digna de atencion. Los que ejercen la autoridad política de las diferentes comunidades no vienen á un contacto inmediato, de manera que la voluntad de uno pueda controlar directamente la de los otros. Se confesará, sin embargo, que si, por ejemplo, en Inglaterra la constitucion original de los Lores y comunes fuese tal que ninguno de ellos pudiese moverse bien fuera de la posicion que se les ha asignado, el freno seria mas completo, que lo que seria de otro modo. Seria así, porque se haria depender mucho de las instituciones mismas, y muy poco de las vistas y ambicion personales de los individuos. Un freno no pierde ese carácter porque sea mas compresivo en su accion, sino que por esa misma razon merece el nombre

de tal. Desde la revolucion, la constitucion de rey, lores y comunes, se acerca mucho mas á la idea de un sistema de frenos, y de balanzas ó equilibrios, que en los reinados de Enrique VIII y Carlos I. Lo mismo sucede respecto de Francia: el rey, la legislatura y el departamento judicial, estan infinitamente mejor refrenados, desde la carta de 1830, que en el reinado de Luis XIII; porque en esta última época, tan débil era el control sobre el poder real que un solo decreto fué bastante para abolir el cuerpo legislativo.

El establecimiento de las jurisdicciones locales en América da, pues, eficacia á la influencia de la opinion pública. Los hombres de Ohio tendrian que atender á un mundo de negocios, si fuesen llamados á velar sobre el manejo de los negocios en todas otras partes del país. Pero no les es muy difícil prestar un ojo atento á todo lo que se hace dentro de sus propios limites; ni á los hombres de los otros veinte y nueve estados les es tampoco difícil hacer lo mismo en los suyos. Confinar los intereses domésticos dentro de una esfera comparativamente estrecha, no solo produce el efecto de hacer mas prontamente apreciables esos intereses, sino de dar mejor oportunidad para llegar á conocer tambien el modo de obrar del gobierno central, desde que sus poderes son menos y mas sencillos que lo serian de otro modo. En otros términos, la fuerza de la opinion pública que se hace obrar sobre el gobierno central, se aumenta en la misma proporcion que la que obra sobre los gobiernos de los estados.

No solamente sucede esto, sino que la autoridad que los varios gobiernos ejercen sobre la poblacion, es mas completa y extensa. Si la influencia de la opinion pública se pone mas cerca del gobierno, y puede por consiguiente caer con mayor peso sobre él, por la misma razon la autoridad

del gobierno se trae mas cerca de todas las partes de la poblacion, y por tanto ejerce una influencia mas constante y palpable sobre ellas. Así es que, el gobierno americano es verdaderamente un gobierno equilibrado, ó balanceado; pero el sistema es *sui generis*. No solamente los frenos son mas numerosos y estan mas vastamente extendidos que en toda otra comunidad, sino que el poder externo al gobierno no solo es tan grande como puede serlo de una manera consistente, sino que está distribuido de modo que crea una fuerza contrarestante por parte del gobierno mismo que hace las instituciones mas libres y mas fuertes.