

tras que nosotros nos empeñamos en acomodarlo todo al nivel de la uniformidad.

Tales son las reformas que discute la Inglaterra. Os las he presentado con plena confianza en vuestra imparcialidad. No se me oculta que el sufragio universal es un dogma que se adora sin discusion. Por mi parte desconfío siempre de la fé ciega, porque creo que en política, lo mismo que en religion, esta conduce al fanatismo. El fanatismo convierte siempre en ateos á sus adeptos, una vez que su fé se desvanece y les conviene no creer! Soy sincero partidario de la democracia, y creo que el sufragio universal puede servirle de útil instrumento; pero no lo creo por eso infalible, no lo confundo con la verdad, ni ménos son la libertad.

Si fuese posible despojarle de su ignorancia y de sus pasiones, dar en la práctica cierta participacion á diversos intereses, á las luces, á la capacidad, á los servicios prestados: si fuese dado salvar á la democracia de sus extravíos y de sus excesos, creeria obrar como buen ciudadano asociándome á sus esfuerzos, y llenando mi deber de profesor os invitaria á examinar problemas que ocuparan al porvenir. ¡Léjos de mí escrúpulos y falsas delicadezas! Esta es tambien cátedra de verdad, y no conozco ningun problema que no pueda, que no deba examinar ante vosotros un amigo de esta.¹

¹ La ley de 3 de Junio de 1847 reconoció y reglamentó el derecho de las minorías en México; pero esa ley dejó de estar vigente desde la caída de la Acta de reformas.

LECCION XIV.

LA CAMARA DE REPRESENTANTES.

SEÑORES:

Continuarémos hoy estudiando el sistema representativo en la Constitucion de los Estados Unidos.

Hemos visto ya que los americanos habian adoptado el principio de la representacion directa, y considerado el derecho electoral como una funcion que podia ser materia de reglamentacion legal, y tambien que habian adoptado un principio que conciliaba la independenciam de los Estados con la soberanía federal. El principio se reduce á que todo aquel que es elector en un Estado para la Cámara mas numerosa, es al mismo tiempo elector federal. Esto equivalia á conciliar todos los intereses dejando abierta la vía de las reformas ó mejoras; los cambios verificados en los Estados aprovechaban ademas á la federacion. Desde entónces acá han tenido lugar modificaciones considerables, llegando en muchas partes á la simple condicion del domicilio, circunstancia que imprime al gobierno americano un sello mas democrático quizá que el que sus fundadores habrian deseado darle.

En pos de las condiciones electorales vienen las de elegibilidad.

¿Qué condiciones deberán exigirse al representante de la nacion? En esto hay que conciliar un principio doble: es menester que el sistema se halle organizado de manera que pueda llevarse á la Cámara á los individuos mas honrados y capaces, y ademas que el pueblo pueda elegirlos.

¿Cuáles son las calidades que debe poseer un buen diputado? Hay un ideal del cual no nos preocupamos en el día: parece que cuando decimos que el pueblo puede elegir, no puede equivocarse nunca; sin embargo, sobran ejemplos en contrario.

En el siglo XVI, lord Coke, el émulo político de Bacon, buscaba el ideal del buen parlamentario, y como las comparaciones estaban á la moda en aquellos tiempos, lo mismo que hoy lo están las abstracciones, habia descubierto que el ideal del miembro del parlamento estaba en el reino animal, en el elefante. Este animal (segun Coke), no tiene hiel; por consiguiente es preciso que el buen parlamentario sea un sér sin envidia, sin malicia, sin pasion y sin rencor. El elefante es constante é inflexible; lo mismo debe serlo el diputado; debe caminar derecho sin cejar por nada de este mundo. El elefante tiene una memoria segura; así debe tenerla el representante, para acordarse del peligro pasado y evitar el futuro: el elefante, á pesar de su inteligencia y de su fuerza, es dulce y sociable, calidades excelentes, porque los fuertes y capaces dan por lo comun en la manía de referirlo todo á sí mismos. Finalmente, el elefante es filántropo, ama al hombre, enseña el camino al que lo busca, lo mismo deberá hacer el diputado. Yo no sé si Buffon y la ciencia moderna ratificarán la descripcion de Coke sobre el elefante; pero á fin de cuentas, el diputado adornado de semejantes prendas seria excelente, y no habria por qué despreciar el consejo del viejo abogado inglés.¹

¿Cuáles son las condiciones de elegibilidad en América? Parece que desde el momento que todo se referia á los Estados respecto á las condiciones del electorado, podia decirse que todo el que fuese elegible para las legislaturas de aquellos, podia serlo para el Congreso. Sin embargo, el Congreso quiso imponer algunas condiciones especiales, aunque muy amplias. Se exigió que el futuro diputado tuviese veinticinco años, la calidad de ciudadano de los Estados-Unidos desde siete años atras, y domicilio en el Estado que debia representar. Estas fueron las únicas condiciones requeridas.

La de la edad es muy natural; es menester cierta madurez en una democracia, y es muy difícil que el hombre que hace su fortuna á nombre propio pueda darse á conocer ántes de cumplir veinticinco

¹ *Story on the Constitution*, párrafo 216, en la nota.

años. Sin embargo, los ingleses no han aceptado esta limitacion. La simple mayoría basta para ingresar á la Cámara, y tenemos el ejemplo de William Pitt, miembro de los Comunes á la edad de veintinueve años, canciller de tesorería á los veintidos, y primer ministro á los veinticuatro. En nuestros antiguos parlamentos tenemos también á d'Aguesseau, fiscal muy distinguido á los veintidos años. Estas reglas pueden admitirse sin inconveniente en una monarquía, ó en una grande aristocracia, en las que la carrera nace con el nombre de familia; pero en una democracia puede fijarse la elegibilidad hasta los veinticinco años, sin desdoro de la ley de soberanía. Por lo demas, no veo que nadie haya hecho observaciones sobre el particular.

Respecto á la condicion de ciudadanía de los Estados-Unidos desde siete años ántes de la eleccion, es mas bien un favor que una exclusion. En la edad media, y hasta la revolucion francesa, ha existido en nuestro país y también en otros, una gran prevencion contra los extranjeros. Hoy mismo es preciso obtener cartas de naturalizacion plena para tener asiento en nuestras asambleas. En Inglaterra el extranjero naturalizado no puede nunca, segun creo, ser miembro del Parlamento. Durante la revolucion se admitió á formar parte de nuestras asambleas á los extranjeros, aun sin renunciar á su calidad de tales: la eleccion no fué feliz. Recayó en Thomas Payne, en Anacarsis Clooz y en el suizo de Neuchatel, Marat. Habria sido de desear, para los dos últimos por lo ménos, que una ley les hubiera exigido la calidad de franceses.

Veamos la última condicion, la del domicilio. Esta fué resuelta en el sentido mas favorable. Difícil era admitir que un individuo pudiese representar un Estado sin pertenecer á él: los Estados no son únicamente simples divisiones administrativas como nuestros Departamentos. En Inglaterra ha sido una regla que ha durado por mucho tiempo, que nadie podria representar un condado ó villa (bourg), si no estaba domiciliado en él; bajo la restauracion, y aun durante el último reinado, existia una ley electoral que exigia que un número determinado de diputados se hallase domiciliado en sus Departamentos: creo que era el tercio ó la mitad. Yo estoy muy distante de desaprobarme semejante medida. Bueno es que cierto número de diputados se halle vinculado á la provincia que representa. En América mediaba

otra razon: que conservando los Estados una soberanía particular, era menester que les pertenecieran los diputados. Por lo demas, no se ha decidido, tal vez por omision, que estos últimos perderian su calidad de tales, una vez que cesasen de pertenecer al Estado que los enviaba al Congreso.

Veamos cuáles eran las condiciones requeridas. Se pensó exigir un censo, y en la mente de los autores de la Constitucion esto parecia muy natural: creian no deber admitir en la representacion nacional sino á aquellos sugetos que tuviesen intereses que defender; pero se retrocedió ante la dificultad de encontrar una cifra que fuese aceptada universalmente. En Inglaterra ha habido un censo de elegibilidad hasta estos últimos tiempos. Sabeis que hasta 1858, era preciso para ser elegido en un condado, poseer una renta de seiscientas libras (quince mil francos), lo que con el interes al dos, ó al dos y medio por ciento, representa un capital considerable. La ley de 1858 ha obrado cuerda-mente al abolir semejante disposicion. Una ley de censo, á mi ver, va directamente contra el objeto del legislador, obsta á que lleguen á la diputacion celebridades, un Béranger, un Lamennais, y la oposicion alza el grito contra el monopolio, haciendo odioso el sistema que redundaba en daño de la Constitucion.

M. Royer-Collard pronunció una frase célebre con su solemne elocuencia, para apoyar un proyecto en que se establecia el censo: «No hay cosa mas peligrosa, dijo, que un proletario elocuente;» la Cámara aplaudió; pero olvidó el autor de estas palabras como le solia acontecer, someter al censo sus propias expresiones, puesto que en Francia no existen proletarios. El proletario romano era un individuo mantenido y divertido por los emperadores. De cuando en cuando se mataba á un senador, se confiscaban sus bienes y se divertia el pueblo con el producto de ellos; estos eran los proletarios. Hoy no conocemos sino gente que vive de su trabajo; tal es la ley de las sociedades modernas; nada tenemos, pues, que temer de los proletarios, porque los que se califican de tales retóricamente hablando, son obreros. En 1848 los tuvimos en la Cámara, y sin embargo la Francia no ha sufrido por ello. La América cuenta mas de un obrero en sus congresos, y nunca tendrá que sonrojarse de haber elegido á Mr. Lincoln. Esta frase, pues, es falsa y de pura hojarasca.

La América habria podido copiar de la Inglaterra otra condicion mas de elegibilidad, la del juramento. No me refiero al político, pues los representantes habrian aparecido jurándose á sí mismos; hablo del religioso, que ha durado mucho en Inglaterra, y que podia ser considerado en América como condicion de elegibilidad.

En Inglaterra, donde la union del Estado y de la Iglesia es íntima, ha sido preciso en 1828, que cada diputado prestase tres juramentos, el de pleno homenaje á la corona, el de supremacía religiosa, y el de abjuracion contra las pretensiones de los últimos Estuardos. Hasta esa época era menester tambien que los diputados comulgasen á la anglicana; esto era lo que se denominaba el *test*, á punto que durante mucho tiempo los mismos disidentes no podian entrar al Parlamento. En 1828, fueron abolidos los tres juramentos, y se les reemplazó por uno solo, el de la verdadera fé de cristiano. En 1829 se admitió á los católicos, modificando un tanto el juramento en lo concerniente á la soberanía religiosa de la reina: en fin, dos años ha hemos visto entrar á la Cámara de los Comunes á los judíos representados por M. de Rothschild. Como los judíos no pueden jurar por la verdadera fé de cristianos, y la Cámara de los Lores se resistia á modificar la fórmula, la de los Comunes salió del paso diciendo que el juramento era una cuestion de reglamento interior, y M. de Rothschild fué admitido á jurar ante la Cámara de los Comunes.

Volvamos á los Estados-Unidos. Ya veis que el sistema de elegibilidad fué reglamentado con la liberalidad mas amplia, y como lo decia Hamilton, «las condiciones de capacidad son suficientemente elásticas para abrir las puertas de la representacion nacional al mérito de toda especie, sea jóven ó viejo, natural ó adoptivo, pobre ó rico, sin distincion de creencia.»

Zanjada esta cuestion, surgia otra, á saber: ¿cuál seria la duracion del mandato? ¿En qué época deberian renovarse las Cámaras? Cuestion tanto mas importante, cuanto que, en una república como los Estados-Unidos, su solucion presentaba dificultades peculiares.

Teóricamente hablando ¿puede determinarse cuál es el período de tiempo mas conveniente para el mandato legislativo? No: lo mismo que para el electorado y la elegibilidad, es menester buscar un término medio razonable. Claro es que si se nombrase un diputado por veinti-

cuatro horas, no sería propiamente un mandatario; á la inversa, si se le nombrase por diez ó quince años, se convertiría en extranjero para sus electores, de tal manera, que la asamblea convergería á la oligarquía, y el Parlamento se haría dueño del país. Existe, pues, un justo medio entre una duracion limitada y otra muy prolongada en el cargo de los representantes; es menester escoger el que asegura á estos condiciones de independencia, manteniendo la responsabilidad debida: es preciso que los diputados gocen de la libertad de accion mas amplia, sin dejar por ello de depender de la nacion. Es necesario entonces que la legislatura funcione durante un período suficiente, para que los diputados gocen de una independencia razonable, y bastante corto para que la representacion no se separe nunca de la nacion.

La Inglaterra ha recorrido á este respecto las fases mas diversas. Bajo los Tudors, el Parlamento duraba lo que el rey queria, y ha habido ejemplo de Parlamentos que han subsistido durante la vida del soberano. Semejante asamblea no era en realidad mas que una criatura del monarca, que no se ocupaba del pueblo, pues nada esperaba de él. Mas tarde, en la revolucion de 1688, se decidió que los Parlamentos serian trienales; durante el reinado de Jorge I fueron setenales, y como deseasen crear una Cámara ménos directamente influenciada por las pasiones populares, en todos los proyectos de reforma solicitaban se volviese al trienio. Sin embargo, preciso es reconocer que en Inglaterra es tal la fuerza y el poder de la opinion pública, que no ha producido ningun inconveniente el Parlamento setenal. Con estos se han verificado todas las grandes reformas modernas, y sería muy difícil decir si se habria podido hacer mas con Parlamentos trienales; pero, lo repito, esta cuestion no tiene gran importancia cuando se debate en una atmósfera como la de Inglaterra, en medio de un pueblo celoso de su libertad, poseedor de una prensa libre y que ejerce una vigilancia diaria. En otros países no sucederia lo mismo.

Las colonias americanas ofrecen sobre el particular ejemplos bien diversos. En Rhode Island, los diputados eran nombrados por seis meses, por dos años en la Carolina, en la Virginia por siete. La Virginia, la provincia vieja, que habia conservado siempre cierta veneracion por las instituciones de la madre patria, mantuvo el Parlamento setenal. No se alcanza á descubrir en qué pudo semejante imitacion

menguar el espíritu de la libertad, puesto que la Virginia estuvo al frente de todos los movimientos revolucionarios que dieron por resultado la formacion de los Estados- Unidos.

La convencion federal se encontró dividida: los unos querian la asamblea anual, y repetian una máxima sacada de la antigüedad á mi entender, «*donde acaba la eleccion anual, principia la tiranía.*» En Montesquieu se encuentra un pasaje, en el cual parece que este período anuo tiene algo de fatal.¹ La mayoría de la convencion queria por el contrario un período mas largo invocando para ello muy buenas razones. Primero las materiales: la América era un país muy extenso y nuevo, carecia de caminos, y vemos que en la primera época los diputados se tenian que trasladar á caballo al Congreso de Filadelfia. El viaje duraba tres semanas, un mes, ó mes y medio. Si á estas dificultades se hubiesen agregado las de la eleccion anua, habria sido menester pasar el año entre ir á ocuparse de las elecciones y volver á tomar asiento en el Congreso.

Otra objecion consistia en que es imposible que una asamblea vote todas las leyes que se le presentan durante el año: falta materialmente el tiempo necesario para el estudio y meditacion de las cuestiones. La tercera objecion no era ménos grave; consistia en que una Cámara nueva, por regla general, gusta de rehacer el trabajo de la que le ha precedido, circunstancia que produce una extremada movilidad de legislacion.

Finalmente, las elecciones frecuentes producen resultados políticos detestables. Los hombres pacíficos se cansan y se vuelven indiferentes con la frecuencia de las elecciones. Por otra parte, como cada año es posible apoderarse de las elecciones y del poder, los corredores de elecciones se ocupan siempre de mantener despierta la opinion, y de conservar al país en estado febril. Sin duda es conveniente conservar un poco esa agitacion que impele á estudiar las cuestiones políticas, impidiendo que el país se aletargue; pero el exceso es nocivo, y la salud está entre la fiebre y el letargo.

Por lo demas, la cuestion no era sencilla: no se trataba únicamente de elegir lo que teóricamente parecia ser la mejor organizacion de una Cámara de representantes. En una república en la que todos los po-

¹ *Esprit des lois*, libro III, capítulo III.

deres son electivos, es preciso que estos estén en proporcion relativa entre sí; y teniendo un presidente nombrado por cuatro años era de desear que aquel fuese nombrado con una asamblea, y que cesase al abrirse otra nueva, porque decian, si teneis una asamblea muy larga, ó muy corta, llegará un momento en que ésta será mas popular que el presidente, ó al contrario. Ademas, existia otra Cámara nombrada por seis años, y renovable por terceras partes cada bienio, y no era ménos necesario que esta renovacion coincidiese con la de la Cámara de representantes. De esta manera, se evitaba que el Senado pudiese creerse mas popular que esta última, ó que esta, renovada por la eleccion, se creyese ó se llamase mas popular que el Senado.

Tales fueron las razones que los inclinaron á decidir que la renovacion de la Cámara de representantes tendria lugar cada bienio. Dos legislaturas corresponden así á la duracion de la presidencia, y cada dos años se verifica una renovacion parcial del Senado, que coincide con la de la Cámara, asegurando el rejuvenecimiento de la primera asamblea. No faltó quien acusara á la convencion de querer crear una oligarquía; pero la experiencia ha probado que esta duracion de dos años era demasiado corta. La Cámara de representantes, que no tiene tiempo suficiente para echar raices en el país, no obtiene nunca la popularidad de que disfruta el Senado. En América se ha llegado á resolver el problema de colocar á la aristocracia natural en primera línea, dándole influencia y popularidad. En América se ocupan de lo que hace el Senado, como en Inglaterra de las decisiones de la Cámara de los Comunes, y una de las causas de la debilidad relativa de la Cámara de representantes, consiste en la brevedad de sus funciones; por lo ménos esta es la opinion de los mejores conocedores del primero de aquellos países.

Una vez decidido que la asamblea seria nombrada por dos años, se suscitó otra cuestion: ¿cómo deberia hacerse la distribucion de los representantes entre los diversos Estados? Bien sabeis que esta cuestion ocupó á nuestros padres durante la revolucion, y que en la Constitucion de 91 tenemos un sistema extraño, en el cual se representa claramente al territorio, á la riqueza y á la poblacion. Dar representantes al territorio, con abstraccion de la riqueza y de la poblacion, equivale á dar representacion á las piedras y á la tierra. Yo creo que nunca

imaginó nadie cosa parecida; por lo demas, el inventor era el rey de los visionarios, Sieyès.

Trece eran los Estados que se unian en América. ¿Se daria un número igual de representantes á cada uno de ellos, ó bien se estableceria entre los mismos una proporcion? Como siempre, surgia la cuestion de soberanía de los Estados; los mas pequeños, como Rhode Island ó el Delaware, querian ser igualados á la Virginia, que era diez veces mas considerable. Este sistema fué desechado, pero por un compromiso, comprendiéndose que en esta cuestion se ocultaba un interes, con el cual convenia transigir. Adoptóse para el Senado la representacion por Estados, es decir, una cifra uniforme, estableciendo para la otra Cámara una representacion proporcional. Pero ¿cuál debia ser la base de esta proporcion? ¿la poblacion, ó la riqueza? La idea de establecer la diputacion proporcional á esta última, á las contribuciones pagadas, lisonjeaba á los sectarios de la escuela inglesa. En Inglaterra el Parlamento, lo mismo que el Estado llano en Francia, han nacido del voto del impuesto; en razon de que el rey, segun las ideas feudales, no tenia derecho á tomar el dinero de los hombres libres sin consentimiento de estos, y que era necesario convocar á los hombres libres y hacerlos votar el impuesto. Hé aquí el origen parlamentario de toda la Europa feudal. En Inglaterra es una máxima radicalmente nacional que la representacion y el impuesto caminan á la par, y en la Constitucion americana vemos los impuestos directos calculados siempre en razon de la representacion, impuestos que por lo demas habian caido en desuso en los últimos años. Pero este principio aceptado por la Confederacion al decidir que se pagarian las deudas federales en proporeion á la riqueza, era de difícil ejecucion cuando se trataba de hacer la distribucion de los diputados. Los miembros de la convencion creyeron que se llegaria al mismo resultado de una manera mas sencilla, tomando por base la poblacion. Efectivamente, si reflexionamos cómo están repartidos los hombres en un gran país, veremos que la riqueza y la poblacion marchan unidas siempre. No cabe duda que donde existe una poblacion muy compacta, por ejemplo en países fabriles, se encuentra mucho pauperismo al lado de la riqueza; pero la riqueza existe. Así en Francia, tomemos por ejemplo los departamentos mas ricos, en el Norte, el del «Pas-de-Calais,» y veremos que son