

píritu, porque si hemos sufrido tanto de setenta años á esta parte, es por no haber comprendido que la política es una ciencia de observacion, como todas las demas. El dia en que esto se comprenda, habrémos acabado con el espíritu revolucionario, habrémos encontrado el de la verdadera libertad.

LECCION XV.

EL SENADO.

SEÑORES:

Hoy trataremos de la segunda division del poder legislativo, ó sea del Senado, una de las partes mas curiosas y mas nuevas de la Constitucion americana, cuyo éxito ha sido mas completo. Debemos empero deponer ante todo las preocupaciones y los errores que ofuscan nuestra mente. Cuando se nos habla á los franceses del Senado, de la alta Cámara, al instante pensamos en la Cámara de los Lores de Inglaterra, ó en la de los Pares de la Restauracion. Para nosotros una Cámara alta es una concesion otorgada á la aristocracia, al privilegio, es una institucion enemiga de la democracia y repugnante á nuestra índole. Esta es una idea falsísima á mi entender, no porque me sean simpáticos la aristocracia ó el privilegio, puesto que sobre este particular nadie me va en zaga como frances; pero basta ir á Inglaterra para ver que la Cámara de los Lores es cosa muy distinta de una aristocracia egoista, que existe solo en provecho de sí propia. Desde los tiempos mas remotos, la nobleza inglesa se ha colocado del lado del pueblo, ayudando activamente al establecimiento y á la conservacion de la libertad. Sus eminentes servicios la han hecho popular, al paso que entre nosotros, la nobleza aliada constantemente á los reyes contra el pueblo, solo ha sido una casta de privilegiados. Los nobles han prodigado generosamente su vida en los campos de batalla; pero en la vida civil, no han defendido sino sus intereses, han sido cortesanos, no ciudadanos.

El Senado en América es popular á pesar de ser un país democrático, no sé si diga mas democrático que el nuestro, porque si la verdadera democracia es aquella en la cual los ciudadanos disfrutan de mayor suma de libertad, nosotros no podemos sostener la comparacion. En la segunda Cámara, pues, hay algo que no es ni aristocracia ni privilegio. Los americanos, tan apasionados como nosotros por la igualdad y por la libertad, han visto en un senado el moderador necesario de la democracia, el medio no ya de debilitar la soberanía popular, sino de fortalecerla. Nosotros hemos fracasado buscando esta garantía en una sola Cámara; los americanos han conseguido con dos, y á fé que la solucion del problema es digna de estudio.

En todo país libre, una segunda Cámara es necesaria por la razon que hemos enunciado ántes. Una Cámara sola es un poder sin límites, y un poder sin límites es un despotismo; generalmente es anárquico y móvil; es siempre un poder que no se inspira sino por sí mismo, y que subordina los intereses públicos á los suyos propios.

Ya os he mostrado el sofisma que ha engañado á nuestros legisladores y políticos. En Francia hemos confundido siempre la nacion con la representacion nacional; la primera es soberana, luego deben serlo tambien sus representantes: ved aquí la teoría francesa. Lógica opuesta al buen sentido: los representantes son mandatarios, los mandatarios deben depender de los mandantes; esto es lo que muestra la experiencia. Si conferís á un individuo el mandato de edificaros una casa, y os la edifica á su gusto y no al vuestro, so pretexto de ser vuestro representante, el chasco no os hará ninguna gracia; sin embargo, nuestras asambleas únicas no hacen ni mas ni ménos, edificando su casa para ellas y no para el país.

Es menester, pues, dividir el poder legislativo en interes de la democracia y en el de la libertad, á fin de que ese poder sea siempre responsable ante el país, sin quitárselo á los electores.

No es únicamente contra la usurpacion y la tiranía del poder legislativo contra quienes conviene ponerse en guardia; es menester resguardarse tambien contra sus debilidades y sus arranques. Nada mas instable que una asamblea única que se renueva con frecuencia. El cambio de personas trae el de las opiniones y la perpetua mutacion de las leyes. Las asambleas únicas son siempre febriles y contagian al país;

mirad si no lo que fué la convencion y cuanta asamblea única hemos tenido: una agitacion incesante. El tiempo, ese elemento necesario de toda cosa durable, es suprimido, por manía de cambiar, por celos, por impaciencia, por inquietud. Como las costumbres oponen á esto una resistencia invencible, se derriba todo á fuerza de sancionar leyes sobre leyes. *Corruptissima republica plurimæ leges*, decia Tácito; ¹ cuanto mas decae una república, tanto mas legisla.

«Esta inestabilidad, decia Hamilton, es funesta al trabajo regular, al espíritu de empresa: es el reinado del agio, esa industria de un pueblo sin porvenir. Disminuyendo la seguridad del trabajo, del capital, de la propiedad, de las personas mismas, esta perpetua movilidad mina los cimientos de la sociedad, debilita el respeto de las instituciones, la adhesion á las leyes y al gobierno, sin los cuales no existe ni Estado ni patria.» ²

El medio único de impedir la usurpacion y la anarquía consiste, pues, en dividir el poder legislativo, y hacer reinar en las asambleas el espíritu de continuidad y de moderacion. Tales son las razones que yo califico de razones de necesidad. Al lado de estas, existen otras no ménos importantes y que ejercen una influencia mas directa sobre la composicion de la segunda Cámara, ó sea del Senado, como se le denomina en América.

Un pueblo vive siempre de tradicion; puede tener ideas nuevas, nuevas necesidades, pero no es dado á nadie cambiar repentinamente de todo, y mucho ménos á un pueblo que es una coleccion de hombres. Nosotros no podemos trasformarnos bruscamente de la noche á la mañana, rompiendo nuestros vínculos con el pasado. Si examinamos en qué consiste la mayor parte de nuestras ideas, veremos que son ideas tradicionales que sirven de transicion á otras nuevas. Vivimos de la sucesion de nuestros antepasados, y como dice Leibnitz, «el presente es hijo del pasado y padre del porvenir.»

Ahora bien, ¿qué es lo que representa los elementos tradicionales de una nacion? No puede serlo una Cámara móvil, nombrada por corto tiempo, y que viene á hacer triunfar ideas nuevas, falsas frecuentemente: aceptar una sola Cámara equivale á abandonarse al reinado

¹ Tácito, *Ann.* III, número 27.

² *Federalista* 62. Story 713.

de las pasiones. Es preciso, se dice, que se cumpla la voluntad del pueblo, sí; pero las naciones lo mismo que los hombres tienen dos especies de voluntad, la del momento presente, y la del día después, que es la razón. Es menester, pues, dejar á las naciones como á los individuos el tiempo de reflexionar, y este solo puede darlo un exámen detenido.

Además, una Cámara no es todo, se halla constituida al lado de un gobierno, que mantiene la paz y la seguridad públicas, que representa el interés actual del comercio, de la industria, de la navegación, de las letras, de las ciencias y de las artes. ¿Dónde se encontrará su salvaguardia contra la invasión de una asamblea que no reconoce barrera que la contenga? Donde existe una monarquía vigorosa, las Cámaras solo tienen un poder de crítica, pasan y desaparecen; el gobierno queda; pero en una república en la cual todos los poderes cambian, si no existe una Cámara que represente el espíritu de tradición, de conservación, los intereses del momento se hallan expuestos á una movilidad incesante que paraliza la vida nacional, no es posible trabajar, se vive en medio de la anarquía que hemos presenciado en 1848. Es, pues, una necesidad para la conservación del gobierno republicano, que exista en alguna parte un poder firme, una piedra angular que sirva de punto de apoyo al edificio. No puede serlo un presidente que se muda cada cuatro años, y que por otra parte se ve arrastrado por las mismas pasiones que el pueblo; debe serlo un cuerpo permanente en lo posible y en cuanto es compatible con su índole republicana.

Esta permanencia es necesaria no solo para el gobierno interior, sino para las relaciones exteriores; una nación no vive sola, tiene relaciones con las potencias extranjeras, relaciones establecidas por tratados; es preciso que estos sean ejecutados en su espíritu y en su texto. También existen alianzas entre las naciones, y estas entre sí pueden ser consideradas como individuos ligados por contratos. Pues bien, es menester encontrar en alguna parte á estas naciones: si hoy se trata con una asamblea, y mañana la reemplazase una nueva, por lo comun poco escrupulosa de lo que hiciera su antecesora, é inclinada á seguir una política distinta, no hay posibilidad de tratados ni de alianza. Así vemos que las democracias son rara vez potentes en el exterior: pueden serlo en verdad en momentos determinados, en casos de guerra por

ejemplo; pero no hallaréis en ellas espíritu de continuidad, ni alianzas duraderas. Al contrario, siempre que existe una aristocracia, encontraréis en ella una gran política: en Roma con su Senado, en Venecia con su Consejo de los Diez, en Inglaterra con la Cámara de los Lores, en Austria con el Consejo Aulico. El Austria ha caído veinte veces; pero el Consejo Aulico está tras ella, y vemos que al fin de guerras, muchas veces desastrosas, y que parecían amenazar su existencia, ha acabado por tranquilizarse, y engrandecerse mas de una vez. Esto consiste en la persistencia política que se personifica en el mencionado cuerpo. Cuando se trata con el Austria, es seguro que se le vuelve á encontrar diez ó veinte años mas tarde.

Doquiera existe el espíritu de tradición, ese espíritu que no puede conservarse en la movilidad democrática, existen grandes alianzas: en vano se les buscará en otra parte. Los americanos están ligados á la democracia; pero teniendo conciencia de su debilidad exterior, han querido corregir ese vicio político, y lo han conseguido instituyendo el Senado. Desde entónces se ha podido tratar con seguridad con los Estados-Unidos, y podemos felicitarnos de las relaciones que han mantenido con nosotros. Con una habilidad digna de todo elogio, han dejado al Senado la inspección de las relaciones exteriores: un tratado es válido cuando es aprobado por el presidente y por el Senado, sin consultar para ello á la Cámara de representantes. Como una consecuencia de tan prudente sistema, la América no puede ser representada en el exterior sino por ministros y cónsules que son del agrado del Senado: de esa manera han logrado los Estados-Unidos hacerse respetar como una gran potencia, mientras que durante la revolución, con sus congresos renovados incesantemente, no podían tratar con nadie, y hemos visto que esta era una de las causas de la debilidad de la confederación.

Ya veis, señores, que para tener un gobierno capaz de estrechar relaciones de importancia con el exterior, que para representar dignamente al honor nacional, es necesario tener una segunda Cámara que significa la permanencia y la tradición.

¿Existe alguna razón para que esta asamblea sea impopular en los Estados-Unidos? Todo lo contrario, puesto que nada grande, nada duradero se ha hecho en el exterior sin su participación. Así se expli-

ca cómo en los Estados-Unidos el Senado es un cuerpo mucho mas considerado que la Cámara de representantes, y cómo tambien, en vez de ver en él una aristocracia y un privilegio, solo se ve que en realidad es la flor de la representacion nacional, el gran regulador, el equilibrio del gobierno.¹

Es menester, pues, desechar de nuestra mente la preocupacion inveterada que hace de la segunda Cámara un cuerpo necesariamente aristocrático é impopular. Esta preocupacion, que ha sido una de las causas mas influyentes de la ineficacia de todas nuestras Constituciones republicanas, se halla desmentida por el ejemplo de la América.

Veamos ahora cuán hábilmente han constituido el Senado los americanos.

En América existen dos senadores nombrados por cada uno de los Estados, con abstraccion de la poblacion, del territorio y de la riqueza respectiva. Los senadores son nombrados por seis años; pero el Senado se renueva por terceras partes cada dos años. Los senadores son nombrados por las legislaturas de los Estados particulares. Las condiciones de elegibilidad difieren poco de las exigidas para los representantes; es menester tener treinta años, en vez de veinticinco, y ser ciudadano de los Estados-Unidos de nueve años atras; miéntras que bastan siete para ser miembro de la Cámara de representantes; esta es toda la diferencia. Lo que se ha buscado en el senador es un poco mas de experiencia. Finalmente, es preciso ser habitante del Estado que hace el nombramiento; por lo demas, no se requiere ni condicion de censo, ni juramento religioso.

Examinemos en detalle estas condiciones.—Ante todo, ¿qué base tiene el principio de representacion? Hay dos senadores por cada Estado sin consideracion á la poblacion. Así, segun el censo de 1861, el Estadito de Delaware cuenta 113,000 habitantes, el de Rhode Island 174,000, y no tiene cada uno sino un representante, miéntras que el Estado de Nueva-York tiene treinta, y veintitres el de Pensilvania; pero si esta diferencia es enorme en la Cámara de representantes, en el Senado la igualdad es completa: los Estados de Delaware y de Rhode Island tienen cada uno dos senadores como Nueva-York y

¹ Story, párrafo 700.

Pensilvania. La razon de esta igualdad es enteramente local, como lo hemos dicho tantas veces; es la lucha de los Estados pequeños con los grandes, que ha acabado por producir una transaccion. Esta organizacion es peculiar á la América, y como ha producido felices consecuencias, su estudio nos será provechoso.

Cuando las trece colonias se encontraron de frente despues de la revolucion y solicitaron reunirse en una nacion, los Estados pequeños temieron ser absorbidos por los grandes; un justísimo sentimiento los inducia á mantener su independecia local. Comenzaron entónces por pedir una igualdad completa; pretendieron que en la Cámara de representantes, lo mismo que en la otra, cada uno de los Estados enviase un número de diputados con derecho á igual número de votos. Los grandes Estados observaron que de esta manera se llegaba á la extraña consecuencia de hacer prevalecer á la minoría sobre la mayoría. Habia trece Estados muy desiguales en extension, en riqueza, en poblacion: si los siete mas pequeños se unian para formar la mayoría legal, un tercio de la confederacion habria gobernado á los dos tercios restantes. A esta observacion replicaban los Estados pequeños: no queremos abdicar nuestra soberanía.—Decian que era menester imitar al sistema del mundo, en el cual el sol atrae á su alrededor á los planetas sin absorberlos. Pero los imperios no se forman con metáforas; fácil era responder que los Estados no eran como los planetas, que no se tocan.—Para arreglar los intereses comunes era menester un gobierno de mayoría real, no ficticia.

Se resolvió terminar esta cuestion por medio de una transaccion. El número de diputados en la Cámara de representantes se proporcionó á la poblacion, quedando la eleccion comprendida en los límites de cada Estado particular: el Senado debia representar la independecia federal; cada Estado debia ser representado por dos senadores. Los amigos de la unidad ó de la consolidacion, como se les llamaba en América, obtuvieron en este punto una ventaja esencial. Se decidió ademas que los senadores votarian, no como delegados de los Estados, sino como individuos; en otros términos, que cada senador tendria su voto propio, que en el Senado no seria Rhode Island ó Delaware quienes votarian, sino senadores que obedeciesen á su propia conciencia.

La cuestion relativa al Senado era de tal gravedad, que un artículo

que se refiere á las reformas posibles de la Constitucion, decide expresamente que no se podia proponer reforma alguna por el Congreso al sufragio popular, si en esta reforma se trata de privar á los Estados de su igualdad de representacion en el Senado. Así, esta es una reforma que se ha puesto fuera de la Constitucion, y por ella los Estados se han reservado su existencia individual.

Este sistema de curioso origen ha producido resultados excelentes. Transigiendo, haciéndose mutuas concesiones, se ha llegado á un principio de incontestable verdad en política, principio poco conocido ó no comprendido en Francia, á saber: «que la variedad de la representacion es una garantía de la libertad que da á los pueblos asambleas excelentes.»

Cuando los franceses creamos una representacion nacional, solo vemos en ella el número. Nos parece que la igualdad aritmética es esencial á la democracia y á la libertad; que si la necesidad exige crear dos Cámaras, hacemos mucho confiando su nombramiento á los mismos electores, y dándoles una sala de sesiones aparte. Esto fué lo que hizo la Constitucion del año III. Se creyó una precaucion exajerada el exigir que los *ancianos* tuviesen cuarenta años y fuesen casados ó viudos, por no tener la ley suficiente fé en los celibatarios. En otros países se exige al elector pague un censo mas considerable; pero todo esto es insuficiente. Doblar la representacion no es darle esa ponderacion, esa variedad necesaria á la conservacion de la libertad.—Dos Cámaras nombradas por los mismos electores bajo la influencia de una pasion idéntica, pueden disputarse el favor del pueblo, tener celos recíprocos: estos celos pueden servir al ejecutivo para obtener un equilibrio; pero ¿qué ganará el país con ello? Cuando mas, cierta garantía para la mejor confeccion de las leyes por una doble discusion; cosa de poca monta. Por otra parte, imponiendo condiciones de censo se arriesga la impopularidad para el Senado: esto no es tampoco una solucion.

¿Adónde está, pues, la solucion? Donde la han puesto los americanos.

Si solo pretendéis representar el número, tendréis siempre un gobierno mal constituido. En un pueblo existe algo que no es el número: grandes intereses legítimos; los municipales, por ejemplo, la industria, la navegacion, las artes, las ciencias, las letras, en fin, intereses diversos

que pueden hallarse sin representacion en la asamblea nombrada por el sufragio universal, es decir, por el número. Si dais á estos intereses una representacion ¿será peligrosa? No, representará otra cosa mas que el número, pero en nada hostil á la libertad: habréis dado á los intereses la seguridad que han menester, tendréis una discusion verdadera y variedad de apreciaciones.—Así, supongo que se dé á la Francia un Senado compuesto de senadores nombrados por cada departamento, al lado de otros que representen los grandes cuerpos del Estado, ó bien la industria, las letras, las ciencias, las artes; de ese modo tendréis ciento veinte ó ciento treinta senadores, que serán la personificacion de los intereses vitales del país. Es evidente que la reunion de estos hombres verá las cosas bajo un aspecto diverso que la Cámara nombrada por la masa de los electores. Esta Cámara tenderá particularmente á defender con mas ó ménos vivacidad tal ó cual cuestion; habrá en ella un gran elemento moderador; será la voz del país entero, la representacion de las ideas y de los intereses, es decir, de cuanto mas fuerte y vivo existe entre los hombres; las pasiones del momento hallarán en ella su contrapeso.

¡Problema de primer orden en política! La América ha encontrado su solucion en la representacion de los Estados. Estos son un algo lleno de vida: así, en el Senado hay representantes del Norte y del Mediodía, y por consiguiente elementos de estabilidad y de variedad. Ved aquí una de las cosas que ménos comprendemos en Francia, donde somos demasiado matemáticos sin saber las matemáticas, y lógicos á todo trance sin saber la lógica; nada nos cautiva tanto como la uniformidad. Esta puede ser muy buena en las cosas materiales, para tener calles rectas, por ejemplo; pero querer que todos los hombres pasen por el mismo cartabon, es condenar á un pueblo al suplicio de Procasto. ¿Será mas racional someter al número la infinita diversidad de derechos é intereses? La variedad es la vida, la uniformidad es la muerte, decia Benjamin Constant. Tal es el descubrimiento de los americanos al dar senadores á cada uno de los Estados. El acaso se ha puesto á su servicio. Ahora bien, ¿cómo se nombran esos senadores? Randolph propuso desde el principio que los nombrara ó la Cámara de representantes de cada Estado, ó bien que se hiciese lo que hicimos nosotros mas tarde, en 1848, cuando se decidió que la asamblea legislativa nom-