

## SEGUNDA PARTE

### SECCIÓN I

#### PRELIMINARES RELATIVOS AL MODO DE ESTUDIAR LA CUESTIÓN

La política es una ciencia; y como tal, pudiera ser meramente especulativa.

Conocidos los elementos sociales de un pueblo, comprendidas sus necesidades, estudiadas su índole y tendencias, se puede determinar, por medio de razonamientos exactos, cuáles son las instituciones políticas que mejor le convienen.

Pero una política puramente teórica estaría espuesta á frecuentes equivocaciones y por lo mismo á muy trascendentales errores. La base de una buena política es el conocimiento de los hechos; mas para conocerlos no basta estudiarlos en sí mismos: es necesario determinar sus causas y precisar sus resultados prácticos. Esto solo puede ser el fruto de la experiencia; y por eso se ha tenido razon en decir que la política es una ciencia eminentemente práctica.

Seria raro fenómeno el de un pueblo á quien, para constituirse, bastara el estudio de sus necesidades actuales. Todos han ido perfeccionando sus instituciones, á medida que la experiencia propia y ajena los iban aleccionando. En este sentido la historia es el auxiliar mas poderoso y eficaz de la política y la legislación.

Pero hay que ser muy cautos en el estudio de la historia; y sobre todo en la aplicación de las verdades que ha establecido. Un hecho plenamente justificado por la experiencia de tal pueblo, puede en tal otro dar resultados contrarios, ó al menos diversos; porque las causas que los producen pueden ser distintas, ú obrar de diferente manera, ó estar modificada su acción por circunstancias especiales. Puede acontecer tambien que solo exista la apariencia de un hecho y no el hecho mismo.

Como ejemplo de lo primero, se puede establecer una comparacion entre los Estados-Unidos y México. La Constitucion federal ha surtido en la primera nación resultados brillantes; mientras en la segunda el código de 1824 los dió pésimos. La razón de diferencia consiste en que los Estados-Unidos desarrollaron el sistema en todas sus consecuencias; mientras que México incurrió en monstruosos contraprincipios. México, por ejemplo, estableció una religion de Estado, y en consecuencia todos los estatutos de la Iglesia romana, eran respetados como ley del Estado. Esto bastaba para que fuese imperfecto y casi nulo el ejercicio de la soberanía popular. México dejó en pié al clero y al ejército como clases privilegiadas, y respetó sus fueros. Ni aquellas ni estos caben en el

sistema democrático; era, pues, preciso que se sobrepusiesen á las instituciones y acabasen por destruirlas.

Una comparación entre Inglaterra y Francia me servirá de ejemplo para lo segundo. En la primera, la institucion de dos cámaras hace que la monarquía constitucional sea un Gobierno perfecto y útil al país. En la segunda Luis Napoleon ha establecido un senado y una cámara legislativa; y sin embargo, ni Francia tiene una monarquía constitucional, ni esta es un buen gobierno, ni menos produce la felicidad de la nacion. Es que en Inglaterra cada cámara representa un elemento social; la una á la aristocracia que tiene vida propia, y la otra al pueblo que es la fuente de todo poder. Esas cámaras tienen participacion activa y eficaz en los negocios públicos; y la libertad de la eleccion en una, y el derecho de ingresar á la otra están tan bien garantizados, que siempre las cámaras son la espresion real y genuina del principio que representan.

En Francia es muy distinto: el Senado representa los intereses del Emperador, obra por su impulso y no espresa mas que su voluntad: la cámara legislativa no es la espresion, sino la falsificacion del voto público, y sus facultades son las de un cuerpo consultor que solo por sarcasmo puede llamarse poder legislativo. De ahí resulta que, cuando Inglaterra tiene una institucion perfecta y bien desarrollada, Francia no posée mas que las apariencias engañosas: Inglaterra presenta un ejemplo provechoso, mientras que el de Francia solo serviria para inducir en error.

Consecuencia. Para que las instituciones de un país sirvan de modelo en otro, se necesita: 1°. Que esas instituciones sean perfectas; y 2°. Que haya absoluta identidad, tanto de causas como de circunstancias. Asi la habrá necesariamente en los efectos.

Esta regla general tiene dos escepciones importantes, que por su notoria utilidad merecen un exámen detenido. Es la primera: que entre las formas monárquica y democrática no existe identidad, sino diferencias muy sustanciales; y sin embargo hay instituciones que son buenas en una monarquía lo mismo que en una república. Esto procede de que hay ciertos principios que se acomodan á todas las formas políticas, y por decirlo así, les son comunes. Por consiguiente, al tratarse de tales principios, la diversidad de formas no determina diversidad de causas, ni induce diversidad de circunstancias.

Este fenómeno es bastante raro en los sistemas absolutos, pero muy frecuente en las combinaciones que se conocen con el nombre de gobiernos mixtos. La razón de diferencia es muy poderosa; y para hacerla mas perceptible, voy á permitirme una digresión, que tambien servirá despues para otros usos.

Llamo gobiernos absolutos á los que conocen por base un solo principio; y en este sentido se dividen en monárquicos, aristocráticos y democráticos. Una monarquía absoluta no tiene de comun con las otras formas de gobierno, mas que

los principios de justicia universal y el supremo del bien público. Lo mismo debe decirse de una aristocracia ó de una democracia puras, cada cual en su caso.

La tendencia mas prominente de las monarquías absolutas; ha sido contrariar la soberanía del pueblo. En tiempos anteriores, pretendieron derivar su autoridad del derecho divino; pero el adelanto de las ciencias sociales destruyó esa quimera, y entonces se arrogaron la soberanía á pretesto de ejercerla.

Las aristocracias no han derivado su derecho de gobernar, sino de su superioridad sobre las otras clases de la sociedad. Los mas ricos, los mas poderosos, los mas influyentes formaban un solo cuerpo y establecian un gobierno en que solo ellos tenían parte activa.

En uno y en otro sistema la base fundamental ha sido la usurpacion del poder supremo.

La democracia deriva de la única fuente buena y legítima: la soberanía popular. El principio democrático excluye á los otros dos; pero tomado en toda su pureza es imposible de practicar. El pueblo en masa no puede hacerlo todo; ni todas las cosas pueden ser ejecutadas por el pueblo. Este convencimiento, unido á la verdad fundamental de que en el pueblo reside originariamente todo poder, indugeron la necesidad de constituir mandatarios, que obrasen á nombre y con autoridad del pueblo. He aquí fundado el gran principio representativo, base de todos los gobiernos modernos.

El pueblo puede conferir su poder amplísimo á una sola persona; y este es el único origen legal que hoy pudiera tener una monarquía absoluta. Pero las naciones tiene ya sobrada experiencia para no entregarse tan ciegamente en manos de un déspota.

El pueblo puede delegar aquella sola parte de poder que estime necesaria, y reservarse el resto. Esto es lo que ejecuta al aceptar una Constitucion. Por eso todo gobierno constitucional es limitado.

Si el pueblo hace la delegacion á un solo hombre, obligándolo á compartir el ejercicio del poder, en todo ó en parte, con ciertas clases ó corporaciones, establece una monarquía constitucional. Si hace la delegación á una sola clase, obligándola á compartir el poder de tal ó cual manera entre sus individuos, ó bien con otros representantes del mismo pueblo, establece una aristocracia constitucional. Si el pueblo distribuye el ejercicio del poder y confía cada uno de sus ramos á diversas personas ó corporaciones nombradas por él mismo, establece una democracia constitucional. Puede tambien en este caso promediar el ejercicio de la soberanía; y en esta categoría entran las Repúblicas federativas.

Dedúcese de lo dicho que los gobiernos constitucionales son mixtos, aunque no todos de la misma manera, ni por el mismo principio.

La monarquía constitucional es un gobierno mixto, porque en su formación entran los elementos monárquico, aristocrático y democrático. Su tipo característico consiste en que el elemento monárquico es el principal y los otros dos solo obran como colaboradores parciales. El monarca tiene una parte activa en la formación de las leyes, es el encargado de ejecutarlas y la justicia se administra en su nombre por personas que él mismo designa.

La aristocracia constitucional es un gobierno mixto, porque el elemento aristocrático tiene por colaborador parcial al democrático. Debe predominar el primero, porque sin esto el gobierno perdería su forma. Debe escluirse el elemento monárquico, porque su presencia haría degenerar al aristocrático.

He dicho, y es la verdad, que la democracia excluye á las otras formas políticas. Por consiguiente, los gobiernos republicanos mixtos no pueden proceder de una combinación con las otras formas: se constituyen promediando el ejercicio de la soberanía. Estas son las repúblicas federativas.

De las observaciones anteriores se desprenden varias reglas, cuya importancia es indisputable.

1a. No deben compararse, sino con mucha precaución y buen criterio, las facultades de un monarca constitucional, con las del poder ejecutivo de una República.

La razón es evidente. El jefe de una monarquía es el primero de los poderes públicos y tiene participación directa en el ejercicio de los otros; mientras que el Ejecutivo de una República, ni es el primer poder, ni tiene en el ejercicio de los otros más que una participación, á veces secundaria, á veces indirecta, y siempre pequeña y accidental.

2a. El poder legislativo en una República debe tener más amplitud de facultades y más libertad de acción que el mismo poder en una monarquía.

Esta diversidad procede de que en una República, á diferencia de una monarquía, el legislativo es el primero y más importante de los poderes públicos: es, como se ha dicho muy bien, el pensamiento que crea, la inteligencia que dirige; en tanto que el poder administrativo solo es la mano que ejecuta.

3a. Es peligrosa toda comparación entre las instituciones de una monarquía y las de una República, sea que en las primeras figure ó no el elemento aristocrático. Tal comparación solo es aceptable, cuando en la República hay elementos que, para el objeto de la institución, pueden sustituir á los agentes monárquico y aristocrático.

He expresado dos veces la razón de la primera parte de esta regla, y es que el sistema democrático excluye los elementos monárquico y aristocrático. La segunda parte se funda en la consideración de que, la misma misión que en

ciertos casos ejercen la aristocracia y la democracia en una monarquía, puede ser ejercida en una República por elementos diferentes. Por ejemplo: así como la aristocracia y la democracia, representadas en Inglaterra por dos cámaras, sirven para contravalancear al poder real; así en los Estados-Unidos los elementos democrático y federativo sirven para equilibrar en su marcha al gobierno nacional.

La otra escepcion de la regla asentada arriba se funda en el gran principio de utilidad ó conveniencia pública. Toda institucion debe ser consecuente consigo misma: su desarrollo debe ser una derivacion lógica del principio en que se funda. Y sin embargo, hay casos en que la conveniencia ó la necesidad sancionan la infraccion de este precepto. Por ejemplo, los Estados Unidos, y México imitándolos, han establecido como base de su sistema, la division de los poderes públicos, cuidando de prohibir que el uno se ingiera en las atribuciones de los otros; y sin embargo, en ciertos casos han dado al legislativo facultades judiciales, en otros administrativas; y al Ejecutivo le han dado algun participio en la formación de las leyes y una gran influencia en el judicial. La razon es porque les pareció que, en esos casos, debian sacrificar la estricta observancia de los principios á intereses políticos de grande importancia.

Algunos americanos de principios estrictos han pretendido esplicar esta especie de inconsecuencia, sosteniendo que la division de poderes solo induce la prohibicion de que uno asuma todas las facultades de otro, pero no impide las invasiones parciales. Yo creo que toda invasion total ó parcial, grande ó pequeña, es una infraccion del principio; pero pienso tambien que un alto interés nacional es motivo bastante para justificar las derogaciones parciales, siempre que sean hechas por el legislador constituyente. Si este fué libre para adoptar el principio; lo fue tambien para modificarlo. La cuestion, entonces, queda reducida á optar entre la estricta observancia de un principio ó su derogacion parcial fundada en altas razones políticas.

Las consideraciones que he procurado desarrollar en el presente artículo me servirán de quía en los siguientes para el exámen de la cuestion que me he propuesto estudiar.

## SECCIÓN II

# CUESTIÓN FUNDAMENTAL

### PÁRRAFO I

### INGLATERRA

En uno de mis anteriores artículos tuve necesidad de anticipar el siguiente pensamiento: "El gran secreto para combinar un buen gobierno, consiste en conocer los elementos sociales del país que se vá á constituir, convertir esos elementos en agentes políticos, darles la actividad conveniente y emplearlos de manera que todos conspiren á hacer efectivo y provechoso el movimiento social". los conceptos expresados en este pequeño período, tienen para mí toda la importancia de principios fundamentales; y ellos me van á servir de tema para demostrar que en todos los gobiernos mixtos el poder legislativo debe estar dividido en dos grandes ramos.

Aduciré antes algunas consideraciones generales.

Es un mal para las sociedades el estar organizadas de manera que sus fracciones formen entidades separadas. Cada una de estas tiene sus intereses propios y exclusivos, que difícilmente se avienen entre sí y antes por el contrario casi siempre se escluyen y contraponen. Tal estado de cosas produce colisiones frecuentes, que perjudican á las clases en particular y hacen muy difícil, si no imposible, la felicidad general. El remedio radical de éste, que puede llamarse defecto orgánico, seria hacer desaparecer esas diferencias, ó modificarlas de manera, que las diversas clases dejen de ser verdaderas entidades sociales. Tal es el resultado á que por medio de la democracia, aspiran casi todas las sociedades modernas.

Pero hay naciones en las cuales esa división de clases es tan perfecta y tienen raíces tan profundas, que seria hasta temeraria la empresa de destruirlas. Tales naciones se han visto precisadas á considerar á tales clases como elementos sociales y darles la importancia respectiva en su organizacion política.

Otras naciones modernas han logrado suprimir del todo las diferencias sociales, librándose así de la necesidad de considerar á las clases como elementos políticos; y como era natural, estas naciones han adoptado el sistema democrático. Pero siendo este muy difícil de desarrollar por sí solo, han cuidado de asociarse el principio federativo. Así han formado de ambos la base fundamental del sistema político.

Las naciones que mencioné primero han tenido que adoptar, como única posible para ellas, la forma de monarquía constitucional. Las segundas han podido plantear la de República federal. Ambas formas tienen de común que son mixtas, y como tales reconocen dos ó mas elementos políticos, que deben tener participación activa en los negocios del Estado.

He adelantado estas observaciones, porque me han de servir de guía en las comparaciones que voy á establecer entre México y otras naciones. Esas comparaciones podían tener lugar respecto de todas las que han conocido la institución del senado; pero no serían exactas en todos los casos, porque en algunos hay diferencias sustanciales. Por tales motivos solo referiré las más á Inglaterra y á los Estados-Unidos del Norte.

Observando la estructura social de Inglaterra y consultando su historia, lo primero que llama la atención es la existencia de una nobleza, cuyo origen casi se pierde en la oscuridad de los tiempos. Se nota también desde luego que esa nobleza reúne la mayor parte de la riqueza territorial, lo mejor de las inteligencias y una parte considerable de las empresas y giros productivos. Los nobles ingleses casi siempre sobresalen por su instrucción, por su probidad y también por su patriotismo. Estas circunstancias y la decidida influencia que le proporcionan, autorizan para decir que la aristocracia inglesa forma la parte más importante y considerable de la nación.

De la misma manera se observa que el común del pueblo inglés es laborioso, es inteligente, es reposado, conoce y sabe apreciar sus intereses, estima y está dispuesto á sostener, con firme voluntad, sus derechos y sus libertades.

En vista de estos rasgos característicos, se comprende muy bien que sería vana empresa la de suprimir la aristocracia inglesa; y también lo sería la de esclavizar al pueblo inglés. La primera es, y acaso será por muchos años, indestructible: el segundo podrá consolidar más sus derechos, ampliar más sus libertades; pero no los perderá sino con la existencia. Y no es probable que el pueblo inglés deje de existir.

Si, pues, la aristocracia y el común del pueblo inglés son entidades poderosas y sólidamente establecidas, preciso era tenerlos en cuenta al organizar el gobierno del país. Aquí entra la cuestión política.

No era cuerdo ni prudente amalgamar á ambas entidades; porque ni ellas se habrían prestado, ni la amalgama podía producir la unidad política indispensable. Tampoco era cuerdo ponerlas frente á frente, porque esto equivaldría á crear una colisión constante, una lucha sin tregua, cuyo solo porvenir posible era averiguar cuál de las dos lograría sobreponerse á la otra. El único recurso era, pues, armonizarlas. ¿Y cómo? Por el intermedio de una tercera entidad, que

moderarse sus respectivas pretensiones. Hé aquí la razón porque, en mi opinión, la monarquía constitucional es el único gobierno posible en Inglaterra.

Pero dadas las tres entidades políticas ¿cómo combinarlas? ¿qué participación darles en el gobierno? El primer medio que se ocurre, es encomendar á cada entidad un ramo de la administración pública; pero desde luego se comprende que esto sería tanto como crear el desconcierto y la anarquía. Si, por ejemplo, se daba el poder legislativo al pueblo, el judicial á la nobleza y el ejecutivo al rey; el primero podía buscar en las leyes su solo y exclusivo provecho, y resistido abiertamente por los otros, la marcha del gobierno era imposible. Además, y no siendo de presumir que se coligasen el pueblo y la nobleza, porque á ello se oponen sus encontrados intereses, resultaría necesariamente, ó el completo aislamiento de cada uno de los poderes, ó una alianza, bien entre el rey y la nobleza en perjuicio del pueblo, bien entre el rey y el pueblo en perjuicio de la nobleza.

Fue, pues, necesario pensar en otra combinación; y para hacerla se tuvo presente la misión que el poder real estaba llamado á desempeñar. Esa misión era armonizar los intereses encontrados y evitar, ó por lo ménos modificar los conflictos que debían producir. Se comprendió por esto que el poder real necesitaba estar investido de cierta superioridad y tener una acción eficaz en todos los ramos de la administración. Quedaba solo por determinar la parte que debían tener la aristocracia y el pueblo; y en esto, como en casi todos sus negocios, los ingleses han obrado con mucho tino y circunspección.

Indudablemente el legislativo es el departamento principal y más importante: él es quien da movimiento á la máquina política y quien, por decirlo así, le imprime el aliento vital. La ley es la norma suprema á que deben sujetarse, no solo los ciudadanos, sino también los poderes públicos. Los ingleses dejaron al rey el pleno ejercicio del ramo ejecutivo; le dieron en el judicial una intervención eficaz, que ejerce por medio de los nombramientos, las remociones y la sobrevigilancia; y compartieron el ejercicio del legislativo entre la nobleza y el pueblo, representados cada uno por una cámara.--Pero estas cámaras, que representan intereses rivales, podían no entenderse; y sin esa inteligencia no era posible la marcha del poder legislativo. Para vencer esta dificultad y para que el poder real tuviese siempre el primer rango, le dieron cierta intervención directa que ejerce, designando á los individuos de la cámara alta, nombrando á los presidentes de una y otra, tomando parte en las deliberaciones de ambas y oponiendo el veto absoluto. También le dieron otros medios indirectos que son, disolver la cámara de los comunes, disminuir el número de la de los Lores, confiriéndoles cargos ó comisiones; y aumentar ese mismo número, por medio de nuevos nombramientos. Las cámaras inglesas ejercen, pues, el poder legislativo; pero el rey, por los medios directos é indirectos arriba mencionados, tiene una parte activa y eficaz en la formación de las leyes.

He entrado en estas explicaciones para patentizar: que el establecimiento de las dos cámaras no es en Inglaterra una institución arbitraria y caprichosa, sino

el resultado lógico y preciso, por una parte de la naturaleza del sistema, y por otra de la necesidad de convertir en agentes políticos á los dos grandes elementos sociales que no era posible destruir ni amalgamar.

## PÁRRAFO II

### LOS ESTADOS-UNIDOS DEL NORTE Y MÉXICO

En los Estados-Unidos la institucion de dos cámaras es sustancialmente la misma que en Inglaterra, y se funda en el mismo principio cardinal; pero sus causas inmediatas son diferentes y diversos son tambien los resultados prácticos. Recorreré rápidamente su historia.

Las colonias inglesas de América, no conociendo la distincion de clases sociales, organizaron sus respectivos gobiernos conforme al principio democrático, sin mas alteracion que, las que hacia necesarias su dependencia de la madre patria. La division de gobiernos en "provinciales," "de propietarios" y "de real carta" no significa á este respecto sino la manera especial en que su establecimiento fué sancionado por la corona de Inglaterra. Era, pues, natural que, al cesar esa dependencia, cesase tambien la distincion, y que todas y cada una de las colonias asumiesen la vida de Estados libres é independientes. Así lo hicieron; y su primera idea fué formar una alianza con objeto de resistir á Inglaterra, que, negándose á reconocer su independecia, trataba de reducirlas por la fuerza de las armas. Tal fué el origen de su primera asamblea que llamaron "Congreso Continental."

Pero ese congreso y cada una de las colonias palparon que la alianza improvisada era muy imperfecta; y sintieron la necesidad de reformarla, estendiendo el pacto á todos los objetos de interés comun, á las relaciones internacionales que hasta entónces no habian existido, y en fin á una union sistemada y permanente.

Para realizar esta idea establecieron la "Confederacion," que tampoco dió resultados satisfactorios; en vista de lo cual, y para corregir sus Imperfecciones, acordaron nombrar una "Convencion," cuyo principal encargo era formar una Constitucion federal.

Llama desde luego la atencion, que las tres primeras asambleas americanas hayan sido unitarias. Esto prueba en primer lugar, que los americanos no han sido tan decididos imitadores de los ingleses, como parece creerlo Laboulaye: prueba ademas, que han sabido comprender y aplicar los buenos principios.

La mision del Congreso Continental era proveerá la defensa comun de las colonias. Tratábase de varias entidades soberanas que resolvieron obrar de acuerdo sobre un objeto determinado. Lo natural era que cada una nombrase sus representantes y que éstos formasen un cuerpo deliberante, cuyas facultades se

reducían al objeto especial de la alianza. La representación era una sola: la división en cámaras había sido inconducente y absurda.

Después las colonias, ya con el carácter de Estados, formaron una confederación propiamente tal. Acordaron investir á un representante común con ciertas facultades limitadas; pero este nuevo pacto en nada afectaba á la vida propia y separada de cada Estado. Cada uno conservó la plenitud de su soberanía; y la confederación no podía más que, acordar las medidas de interés común, cuya ejecución quedaba á la discreción y buena fé de los Estados. La misión de la confederación era meramente internacional: Estados soberanos y sin vínculo nacional que los uniera, nombraron representantes que lo eran de entidades soberanas. Como no había otro interés que el común de esas soberanías, la asamblea debió ser una sola.

La experiencia demostró muy pronto que la confederación, tal cual había sido establecida, era un gobierno imposible; y se trató de constituirlo bajo nuevas bases. Pero todavía no existían más que los Estados como entidades soberanas, y sin más vínculos entre sí, que el deseo de hacerse fuertes por la unión y procurar con ella la felicidad común. Por eso la asamblea que formó la Constitución, debió ser, como fué unitaria.

Estos tres hechos fundan de una manera indirecta el siguiente principio. "Solo debe haber dos cámaras cuando hay dos elementos á quienes dar representación activa." Veamos ahora su aplicación directa.

La convención americana tuvo que ventilar muchas y muy graves cuestiones. La primera debió ser y fué fijar la naturaleza definitiva del nuevo gobierno. Se discutió largamente si sería estrictamente nacional, ó una mera confederación, ó si participaría de ambos. Adoptando el último extremo, quedó resuelto que sería un gobierno mixto; es decir, en parte nacional y en parte federal.

La invención ha sido ingeniosa y feliz; pero su desarrollo era difícil y muy delicado. ¿Cómo fraccionar la soberanía? Una vez fraccionada ¿cómo colocar frente á frente a los depositados de cada una de esas fracciones? ¿No era esto crear intencionalmente un antagonismo peligroso? ¿Y á qué objeto dividir la fuerza vital de los Estados, para contraponerles una entidad rival y tanto más peligrosa cuanto que su poder iba á ser muy superior al de cada Estado, y á pesar no solo sobre el conjunto, sino también sobre cada uno en particular? Los americanos comprendieron estas dificultades y se propusieron vencerlas. Una experiencia de más de ochenta años está probando que lo consiguieron.

El primer paso era determinar la parte de soberanía de que se desprendían los Estados para investir con ella al gobierno nacional. He aquí como procedieron.

Dividido el poder público en los departamentos legislativo, ejecutivo y judicial, asignaron á cada uno las atribuciones que estimaron convenientes: dictaron además ciertas disposiciones generales, cuyo objeto era definir más

claramente, la estension del poder federal: y establecieron ciertas restricciones á que los Estados tenían obligacion de sujetarse. De este modo las facultades espresamente consignadas en la Constitucion son todas y las solas que competen al gobierno nacional; y queda á los Estados la plenitud de las demas, esceptuando solo las restricciones espresamente consignadas y las reservas que el pueblo se hizo en las constituciones de los mismos Estados.

Esta comparticion no era ciertamente la parte mas difícil de la obra. Lo importante, lo delicado, lo verdaderamente grave era circunscribir á cada uno de los grandes poderes, nacional y locales, dentro de sus respectivas esferas. En la naturaleza de todo poder está la tendencia á ensancharse. Los Estados habían de aspirar á ejercer la soberanía en toda su plenitud, invadiendo en su esfera al gobierno nacional. Este á su vez invadiria la de aquellos, cediendo al mismo instinto. La sociedad quedaba entonces reducida á una lucha constante; y no se habria conseguido mas que sembrar la discordia, allí mismo donde se iba buscando la armonia y la buena administracion.

La idea de crear una tercera entidad moderadora, era por una parte peligrosa y por otra impracticable. Para que la misión de esa tercera entidad fuera eficaz, necesitaba estar dotada de cierta superioridad de poder y de fuerza; porque sin estos elementos seria impotente y negatoria. ¿Y cómo crear un poder que fuese á la vez mas fuerte que la federacion y los Estados? Esto no es posible. Pero suponiéndolo: si ese poder, como todos, tendia á ensancharse ¿quién impediria que, trocando su papel de moderador, se convirtiese en árbitro supremo, absorbiendo á la vez las facultades de la federacion y de los Estados? No hay medio: ó era mas poderoso que ambos, y podia sojuzgarlos, suplantándose en su lugar; ó la falta de ese poder superior hacia inútil su existencia.

El preservativo contra tales riesgos, el dique contra tan peligrosas invasiones, solo podria encontrarse en la organizacion del gobierno nacional; y allí lo buscaron los americanos. Una vez resuelto que el gobierno de la Union seria en parte nacional y en parte federal, natural y necesario era que uno y otro elemento entrasen en combinacion para organizarlo. Los americanos aprovecharon la buena leccion que sobre este punto les habia dado Inglaterra; y dejando al elemento nacional la formacion de los poderes ejecutivo y judicial, buscaron el equilibrio apetecido compartiendo el ejercicio del legislativo entre este y el elemento federal. He aquí la razon fundamental del establecimiento de dos cámaras. La cámara popular es el representante nato y directo del pueblo de los Estados – Unidos, tomando en su expresion colectiva: el elemento nacional. El senado es el representante nato y directo de los Estados en su calidad de entidades soberanas é independientes: el elemento federal.

Se dirá que este modo de compartir no es proporcional ni equitativo; porque el elemento nacional abarca por completo dos poderes y la mitad del otro, mientras el federal solo tiene la mitad restante. Aunque la cuestion no es de este lugar, indicaré varias contestaciones satisfactorias. En primer lugar: en una república el legislativo es el primero y mas importante de los poderes: él es quien

imprime movimiento y dá dirección á la política; los otros tienen necesidad de seguir ese impulso y esa dirección. Por consiguiente, tener parte en el poder legislativo, es tanto como influir eficazmente en todos los ramos de la administración. En segundo lugar: el poder legislativo, por la misma naturaleza de sus facultades, interviene en la formación de los otros, porque dicta las leyes electorales y pronuncia el último resultado sobre la legalidad de los actos. En tercer lugar: siendo todos los funcionarios federales originarios y ciudadanos de algún Estado, tienen afecciones por este, y por consiguiente llevan en sí mismos el elemento federal. Sobre todo: la experiencia ha demostrado que con esa distribución se consigue un perfecto equilibrio; y ésta es la prueba más convincente que se puede desear.

Volviendo á la cuestión de dos cámaras, podía combatirse el origen que les doy, haciendo el siguiente raciocinio: El fraccionamiento de la soberanía no es una ficción, sino un hecho real y efectivo, que naturalmente induce la separación é independencia en el ejercicio de cada ramo. Por consiguiente así como los poderes federales ninguna participación tienen en el régimen interior de los Estados; de la misma manera y por la misma razón, estos no deben tenerla en la organización federal. -Voy á patentizar que este razonamiento se funda en una equivocación y por lo mismo es sofisticado.

Que los Estados se reservaron la parte de soberanía correspondiente á su régimen interior, es innegable; y aquí se sigue que la federación no puede ingerirse en ese régimen interior. Que los Estados se desprendieron de la parte de soberanía necesaria para constituir la Unión también es cierto; pero no se han desprendido de ella para enagenarla, sino para usarla colectivamente bajo cierta organización. Así, pues, la federación no es una cosa distinta de los Estados; son los Estados mismos, que, consolidando una parte de su soberanía, se propusieron ejercerla en común y llamaron á este conjunto “gobierno nacional.”

Estas consideraciones adquieren más consistencia, recordando una verdad que ya queda establecida: y es, que el gobierno de los Estados-Unidos no es puramente nacional, sino mixto de nacional y federal. Si dichos elementos unidos constituyen la esencia del gobierno, unidos deben entrar en su organización. Y nada importa para este objeto que los Estados ejerzan libremente su soberanía interior; porque la vida íntima de los Estados es cosa absolutamente distinta de la organización federal, y esos Estados tienen tanto derecho para conservar la primera, como para intervenir activamente en la segunda.

La teoría que he procurado desarrollar, puede ser presentada bajo muy distintas formas; puede dársele mucho realce, por medio de consideraciones tan oportunas como luminosas; puede en fin, embellecerse analizando circunstancias interesantes; pero siempre en el fondo no habrá más que este sencillo razonamiento: Inglaterra dividió el ejercicio del poder legislativo en dos cámaras, porque, teniendo dos grandes entidades sociales, debía darles representación directa y activa en su régimen político. Los Estados-Unidos hicieron igual división, porque, compartido el ejercicio de la soberanía, y adoptada una forma mixta, los

dos grandes elementos de este compuesto debían tener en la Union una representacion directa y eficaz.

Respecto de México basta decir que, al adoptar la forma de gobierno de los Estados-Unidos, ha debido aceptar sus naturales consecuencias; es decir, con arreglo á los buenos principios, ha debido dividir en dos cámaras el ejercicio del poder legislativo de la federación.

### SECCIÓN III

## LA CUESTIÓN DE CONVENIENCIA

### PÁRRAFO I

#### INCONVENIENTES DE LA CÁMARA UNITARIA

En el artículo anterior he considerado la institucion de dos cámaras en el terreno de los principios; y creo haber demostrado que, en los gobiernos mixtos, es una derivación lógica y necesaria de la naturaleza misma del sistema. Ahora me propongo tratarla bajo el aspecto de la conveniencia. El campo es sin duda mas amplio, y la cuestion se presta á consideraciones de diversos géneros.

No es por demas advertir que, tanto en los artículos anteriores como en este y los siguientes, doy por supuesto que el país de cuyas instituciones se trata, se encuentra en situacion y circunstancias normales. Si así no fuera, se necesitaria tomar en cuenta esa situacion y esas circunstancias anormales; como me veré precisado á hacerlo cuando trate la cuestion especial y de aplicación respecto de Mexico.

No es posible que las instituciones humanas alcancen la perfeccion absoluta; porque el hombre, ser imperfecto y limitado, no cuenta sino con una capacidad, ni puede disponer sino de medios, que tambien son imperfectos y limitados. La bondad de las instituciones humanas, solo puede determinarse de una manera relativa; y el único medio de comprobarla es establecer comparaciones con instituciones de la misma especie. Adoptando este camino, compararé las ventajas é inconvenientes del sistema de dos cámaras con las ventajas é inconvenientes del de una sola; y espero demostrar que el primero es preferible, y con mucho, al segundo.

Como hay contraposicion entre ambos sistemas, se puede establecer como regla casi general que los defectos de uno, son bondades del otro, y al contrario. Sin embargo, no es esta la única clave de apreciacion, y por eso he cuidado de restringir la regla llamándola casi general, que vale tanto como admitir diversas escepciones.

Voy á enumerar los inconvenientes de la cámara unitaria, cuidando de justificar que ellos están salvados con el establecimiento de dos.

1°. El principal defecto de la cámara unitaria consiste en reducir á una sola representación á dos elementos esencialmente distintos. En las dos cámaras cada elemento tiene su representación propia. Ya lo he demostrado.

2°. Todo poder tiende á ensancharse. Esa mala propension no tiene dique posible en el sistema de una sola cámara: esta puede llegar sin obstáculo hasta el más absoluto despotismo. Tal abuso seria muy remoto en el sistema de dos cámaras; y la razón es clara. Una corporacion, por numerosa que sea, puede su juicio. Este convencimiento hace que ambas obren con mas circunspeccion, con alucinarse, apasionarse, encapricharse; mas no es fácil que los dos cuerpos mas elevados y respetables de una nacion se dejen arrastrar á la vez por esas malas pasiones. -Pero ademas el abuso es imposible. En el sistema de dos cámaras cada una representa y sostiene un principio; y como esos principios son rivales solo podian ejercer su tendencia expansiva el uno sobre el otro. Esto es imposible; porque necesitan ponerse de acuerdo, y ninguno ha de consentir en su propio menoscabo. "Nadie es irracional ni egoista por cuenta ajena;" ha dicho Laboulaye: yo agrego que mucho ménos puede serlo en su propio perjuicio. Se vé, pues, que las mismas cámaras se sirven de mútuo correctivo.

3°. Una sola cámara puede ser arrastrada por un discurso brillante, por una impresion pasagera, por una pasion del momento, por un peligro repentino y acaso por una exageracion de patriotismo. No es tan fácil que dos cámaras sean á la vez víctimas de una misma alucinacion. Los resortes que pueden ser eficaces para precipitar á una, producirán casi siempre en la otra el efecto contrario; porque, obedeciendo á diversos principios, cada una vé las cosas bajo distinta luz. Las exageraciones de una casi siempre lastimarán los intereses que representa la otra; porque tal es la ley invariable á que están sujetos los agentes rivales. Por consiguiente se moderarán los arranques repentinos, se dará lugar á una discusion calmada, y en esta, la razon reposada buscará la verdad y procurará la armonía, únicas que pueden conducir al acierto.

4°. La consideracion anterior es susceptible, bajo otro aspecto, de un desarrollo importante. Basta conocer un poco el corazon humano, para convencerse de que no se basta á si mismo para corregir sus defectos ó contener sus pasiones. Cuando se obra con la confianza de no encontrar tropiezos, suele meditarse poco; porque en todo caso se tiene seguridad del éxito. Pero si hay obstáculos que vencer, dificultados que allanar, y el único medio de lograrlo es tener razón y obrar en justicia; entónces se estudia con empeño, se medita con detenimiento y no se obra sino despues de adquirir un convencimiento profundo. Esto no es calumniar á la humanidad: es consignar en una breve espresion la triste verdad, que la esperiencia diaria y la historia de todos los tiempos están acreditando. Una sola cámara sabe que su voluntad, buena ó mala, debe ser cumplida; que le basta decir "yo lo quiero." En el sistema de dos cámaras la una puede decir á la otra de igual á igual "te has "equivocado" y presentarle las razones en que funda su juicio. Este convencimiento hace que ambas obren con mas circunspeccion, con mas estudio; y sobre todo las retrae de lanzarse en el campo de las injusticias.

5°. Una de las condiciones mas importantes de un buen gobierno es la estabilidad; por la cual entiendo, no la permanencia de las personas, sino la continuacion firme é inteligente de una buena política. Una sola cámara, que se renueva totalmente en cortos períodos, no garantiza bien esa preciosa condicion; porque las tradiciones no se continúan, porque el impulso comenzado se altera ó cambia de rumbo, porque la nueva asamblea no está animada del mismo espíritu que su predecesora, y nada hay que la contenga en la vía de las innovaciones peligrosas ó poco meditadas.

Este inconveniente, muy grave en los negocios interiores, porque aleja la seguridad y la confianza, porque pone en vacilacion los derechos adquiridos, porque dá á todas las instituciones cierto aire de provisionalidad é inconsistencia; es mas perjudicial todavía en lo que mira á las relaciones exteriores. Mucho se puede decir sobre tan importante materia; pero prefiero copiar á un autor americano, porque, refiriéndose á una época que fue delicada para los Estados-Unidos, sus apreciaciones son esactamente aplicables á la situación actual de México, con especialidad respecto de los Estados-Unidos.

“Una nacion (dice Story) es á otra, como un individuo á otro individuo, con la triste diferencia sin embargo, de que las naciones, con emociones menos benévolas que los individuos, están mas propensas á aprovecharse de las ventajas indebidas que les presentan las indiscreciones de las otras. Si una nacion está fluctuando perpetuamente en las medidas que dicta para proteger su agricultura, su comercio, sus manufacturas, descubre ante las otras todas las debilidades de su marcha; y estas, con una sagacidad sistemática, pueden destruir los fundamentos de su prosperidad. Por esta causa, durante la Confederación la América sufrió los mas sérios contratiempos. “Se encontró” -dice el federalista, con la mayor franqueza y libertad- “con que no era respetada por sus amigos; con que era el ludibrio de sus enemigos; con que era presa fácil de cualquiera nacion que tuviera interés en especular con la inestabilidad de sus consejos y con el embarazo de sus negocios”.

Sin contar estos inmensos peligros, bastaria considerar que las potencias extranjeras no entran de buena voluntad en conecciones permanentes, en formales tratados, con un pais cuyas leyes no son estables, cuya tranquilidad no está asegurada, cuyo estado habitual es el desórden y la fluctuacion.

El establecimiento de dos cámaras corrige en muchas partes estos defectos; y el remedio es mas eficaz, si una tiene mayor periodo de duración y su renovación es lenta y parcial. Así lo han hecho los Estados-Unidos, y México á su vez tendrá tambien que hacerlo.

6°. La falta de educacion política y de tradiciones permanentes es otro de los grandes peligros para la cámara unitaria. Pocos, muy pocos son los individuos que hacen de la política un estudio profesional. Nuestros hombres públicos se forman regularmente, comenzando por servir cargos municipales, en los que casi

siempre su única guía son el sentido común y el conocimiento práctico de las necesidades locales: luego sirven cargos secundarios del orden administrativo, y de allí salen para diputados á las Legislaturas ó al Congreso de la Unión. Llegan á este sin conocer la alta política, acaso sin tener nociones precisas sobre derecho constitucional, é ignorado del todo la táctica parlamentaria. Un número reducido de personas, que conocen el manejo de los negocios, que ya tienen una opinión formada, que acaso han celebrado compromisos y contraído conexiones anteriores, se apoderan de las comisiones y pueden precipitar el despacho de los mas graves asuntos. Para ello son eficazmente auxiliados por el Ejecutivo, que siempre está dispuesto á aprovechar las oportunidades y de este modo las leyes, lejos de ser la expresión de la opinion nacional, corren el riesgo de no servir mas que para proteger ciertos intereses, ó realizar ciertas miras de partido, que no son por cierto el interés ni la mira nacional.

No hago á la mayoría de los diputados la injuria de creer que se presten deliberadamente á servir de instrumentos pasivos; pero sí puedo testificar que, cuando muchos de ellos llegan á espeditarse en el despacho, ya su tiempo está por concluir, y ya, sin pensarlo, se ha inficionado en parte con las malas doctrinas y el mal espíritu, que en mala hora han dominado en la asamblea. Apelo á su conciencia para que me digan, si, al volver á sus hogares, llevan la satisfacción de haber realizado los rectos y patrióticos pensamientos con que vinieron á ejercer su alto encargo.

Pues bien: este abuso, que casi es inevitable, tendrá un correctivo eficaz, y sobre todo, no surtirá sus perniciosos efectos, habiendo una cámara revisora. Esta pondrá de manifiesto los errores, hará palpar las equivocaciones y evitará sus malas consecuencias.

Dígase con lealtad si una segunda cámara que representase el principio federativo, habria consentido en que la Constitución fuese reformada por una ley secundaria. Pues tal cosa ha sucedido en la ley de amparos; porque la Constitución dijo, que debia darse amparo y protección contra los actos de cualquiera autoridad que violase las garantías individuales; y la ley de amparos lo niega contra los actos de la autoridad judicial. Y no se conformó el Congreso con reformar la Constitución; sino que admitió y tiene pendiente una acusación contra siete Magistrados, que, considerando vigente el artículo 126 de la misma Constitución, han obrado según su tenor literal.

Dígase también si esa segunda cámara habría consentido en que la soberanía de los Estados fuese invadida, como notoriamente lo fue, en la ley llamada de plagarios. El Congreso de la Unión legisló sobre delitos comunes, cuando, solo atropellando los mas obvios principios, se puede desconocer que la represión de esa clase de delitos corresponde al régimen interior de los Estados. Una cámara representante del principio federal, no habría tolerado tan ruda invasión; y habría ahorrado la injusticia de que se llamase cómplices de los plagarios á los que no han hecho mas que acatar el sentido común, y comprender los mas claros preceptos constitucionales.

Dígase de buena fé, si la cámara federal habria, no solo tolerado, sino tambien héchose solidaria de la política actual, cuando basta el buen sentido para palpar que no se ajusta á los principios ni á la índole del sistema, que con sobrada frecuencia está fuera de los límites de la justicia, y que en nada se ocupa menos que en acatar la opinion pública y estudiar las necesidades nacionales. No, y mil veces no: la cámara federal habría trabajado sin descanso por establecer una política verdaderamente nacional, porque la Constitucion fuese una verdad, y la independencia de los Estados un hecho.

7°. Si aplicamos las anteriores observaciones á los actos de la vida internacional, ¡oh! El cuadro: es bien triste y el corazon se comprime al contemplarlo.

Nuestro Congreso no ha tenido embarazo para ratificar los tratados celebrados con los Estados-Unidos, sobre ciudadanía de sus respectivos emigrados, y sobre reconocimiento y pago de créditos; y el de amistad y comercio concluido últimamente con la Alemania del Norte.

No es propio de esta obra ni de este lugar hacer un análisis de esos actos diplomáticos: por tal motivo, me ceñiré á hacer pasajeramente algunas observaciones.

Los Estados-Unidos conocen sus intereses y saben trabajar por ellos. Uno de los grandes elementos de su prosperidad, ha consistido en asimilarse casi todo el excedente de poblacion europea, que de años atrás está viniendo á América en busca de bienestar, de riquezas y de libertad. Han facilitado tanto el modo de hacerse ciudadano americano, que casi basta manifestar la voluntad de serlo; y los ciudadanos así improvisados son eficazmente protegidos por el gobierno de los Estados-Unidos.

Pero las naciones europeas, que ven con pena que sus nacionales, una vez establecidos en la Union, vuelven diciéndose ciudadanos americanos, y exigiendo las consideraciones de tales; han procurado parar el golpe, declarando, que el nativo emigrado, al volver á la patria, recobra por ese solo hecho su nacionalidad primitiva, y está sujeto á las leyes del país.

Los Estados-Unidos no tenían medio legal de impedir esto, que no es sino el ejercicio de la propia soberanía; pero estaban resueltos á hacerlo y apelaron al recurso de celebrar arreglos internacionales. Los han concluido ya con algunas potencias, y tienen esperanza de conseguirlo con las otras. A este efecto han creído útil presentar el ejemplo de un tratado celebrado con México, sobre quien ejercen una notable influencia; y usando de esta, lo han conseguido.

Si México hubiera celebrado el tratado de ciudadanía con las potencias de Europa, tendria esplicacion plausible. Las poderosas razones en que se fundaron los Estados-Unidos, son aplicables á México, por mas que no haya proporcion

entre la inmigración que uno y otro recibe; y acaso esa misma diferencia sea una razón de más, supuesto que México tiene obligación y necesidad de ver el porvenir. Pero celebrar semejante tratado con los Estados-Unidos, es uno de los más lamentables y perjudiciales errores; porque todas las circunstancias son adversas para México, y el resultado le será necesariamente fatal.

Los americanos no apetecen, diré con más propiedad, desprecian la nacionalidad mexicana: casi todos los que vienen al país, cuidan mucho de estarse diciendo siempre americanos; de manera que con toda seguridad puede decirse, que no hay un diez por ciento que se naturalicen. Supuesto este hecho, el efecto del tratado será dejar á ese pequeño número en aptitud de estar engañando á México, durante los cinco años que en él se fijan para la nacionalización definitiva; lo cual vale tanto, como consentir en que los americanos residentes en el país, gocen siempre los derechos de la ciudadanía mexicana, y nunca se les puedan imponer sus cargas. Digo esto, porque conforme á nuestra Constitución, los extranjeros disfrutan los derechos de mexicanos desde el día en que se naturalizan, ó tienen hijos ó adquieren bienes raíces en el país; y para no tener las obligaciones, basta, según el tratado, que antes de cinco años se digan extranjeros, ó vayan á los Estados-Unidos.

Si vemos el negocio con relación á los mexicanos que van á los Estados-Unidos, el contraste que presenta es singular, y no puede verse sin pena. Los mexicanos solo van á los Estados-Unidos de paseo, ó cuando las persecuciones políticas los obligan á emigrar. Uno que otro se resuelve á adoptar la nacionalidad americana; pero una vez adoptada, ¿se puede decir con seriedad que tenga interés en recobrar su nacionalidad primitiva? Habrá uno que otro caso muy raro: en la naturaleza de las cosas está que quien ha logrado habitar un palacio, no aspire a vivir en una cabaña.

México, pues, nada ó casi nada recibe; y en cambio dá á los americanos el incalificable derecho de aprovechar los beneficios y eludir las cargas de la ciudadanía mexicana.

¡Para perjudicar tan gravemente á México es para lo que se ha violado su Constitución, porque violación es, y muy flagrante, fijar esos cinco años que ella no conoció!

De lo mucho que puede decirse contra el tratado sobre reconocimiento de créditos, solo presentaré una observación general.

Un acreedor poderoso, casi siempre sacrifica á su deudor pobre y débil. Por el contrario, un acreedor pobre y débil, casi siempre es despreciado por su deudor poderoso. En uno y otro caso son estremadamente difíciles, si no imposibles, las condiciones de igualdad. Esto está en la naturaleza humana, por más que repugne á la justicia.

¿Qué debe, pues, esperarse de la comisión mixta? ¿Qué suerte correrán los créditos que ante ella se presenten? Una vez que cada acreedor lleva la protección y la respetabilidad de su gobierno, los acreedores mexicanos serán tratados como los Estados-Unidos tratan á México, y viceversa.

Como si esto no bastara, se cuidó de acordar que la comisión mixta desempeñe sus trabajos en los Estados-Unidos. Allí será mas eficaz la influencia del poderoso, allí será mayor la timidez del débil; y sobre todas estas desventajas, los acreedores mexicanos tendrán que ir á un país extraño, donde no se les estima ni se les considera, donde sus gastos serán excesivos; ó tendrán que valerse de apoderados que les cobren cuantiosos honorarios, para gestionar mal, ó gestionar sin resultado.

Aun no es esto: se ha nombrado para tan importante comisión á una de esas personas de carácter acomodaticio, que transigen con todas las opiniones, que se avienen á todas las situaciones, y que por tales motivos dan derecho para temer que vacilen entre sus propios intereses y el cumplimiento del deber. ¿Qué mas se puede hacer en contra de los intereses mexicanos y a favor de los americanos...?

El tratado con la Alemania del norte contiene errores muy capitales. También me ceñiré á dos consideraciones generales.

1ª. La estricta reciprocidad, entre una nación productora y traficante y otra meramente consumidora, es el sarcasmo mayor del mundo. ¿Qué efectos lleva México á Alemania? Ningunos; porque aun el dinero son los alemanes, y no los mexicanos, quienes lo llevan. ¿Qué efectos trae Alemania á México? Todos los que quiere y puede. No hay reciprocidad de intereses: no puede haberla de derechos ni de concesiones. ¿Qué se diría: si un propietario contratase con un especulador ambulante, á cuya casa no ha de ir, que se darían mútua hospitalidad y se considerarían como de la misma familia? Se diría que el propietario hacia una concesión gratuita. He aquí la reciprocidad comercial de México con las naciones productoras y comerciales.

¿Se dirá que México debe llegar á ser productor y comerciante; y que la mira del tratado está en el porvenir? Pero es la mayor de las aberraciones trabajar por el porvenir cegando sus fuentes. El mal de México consiste en que los efectos extranjeros, traídos á su mercado, tienen mas estimación y consumo que los nacionales. Entónces, el deber de México es favorecer su propia producción, estimularla, crearle alicientes y facilidades; y no ahogarla, concediendo al extranjero privilegios, so pretexto de una mentida reciprocidad. Lo que México debe hacer es atraerse á los productores extranjeros, favorecerlos, aclimatarlos, asegurarles un porvenir mexicano.

Pero nuestros hombres parecen ignorar los mas óbvios principios; y lo que es peor, nada hay que descubra su deseo de aprenderlos. Personas versadas en economía política se han cansado de repetirles en todos los tonos, que caminan al

ocaso, sin programa, y sacrificando los intereses nacionales. Yo, que no soy un economista, he hecho hace mas de ocho años la siguiente comparacion, que bien pudiera tomarse por un aforismo, y que espresa en unas cuentas palabras toda la bondad de la diplomacia americana y todos los defectos de la mexicana: "Los Estados-Unidos, he dicho, mirando con desden á las naciones se apropian á sus individuos: México haciendo esfuerzos inauditos por complacer á las naciones, es esclava hasta de sus individuos." Si con un sincero amor al país se estudia su situacion y se procura comprender sus intereses, no se puede mirar sin asombro esa reciprocidad tan inconsideradamente prodigada. El simple buen sentido y un poco de meditacion sobre los hechos pasados, bastan para comprender que la base de la política internacional de México, debe consistir en dar todo lo posible á los extranjeros que se hacen mexicanos y solo lo extrictamente necesario á las nacionalidades extrañas.

2ª. Se refiere á la cláusula en que se conceden á la Alemania del norte los derechos y consideraciones de la nacion mas favorecida. ¿Quién, que conozca el estado actual de nuestras relaciones con los Estados-Unidos, no se ha de alarmar al ver que se nos pone en la misma situacion respecto de las naciones europeas?

Se ha dicho que la cláusula solo comprende á los negocios comerciales. Y bien, esta es la parte leonina del contrato: esto es lo que perjudica á México de una manera tal vez irreparable: esto es lo que no ha debido consentir el gobierno mexicano.

Se agrega que por parte de México se hicieron esfuerzos para suprimir la cláusula; pero el representante aleman no quiso ceder. ¡Qué razon es esta, Santo Dios! ¿Cón que México debe ceder cuando los extranjeros no ceden? ¿Cón que se ha de perjudicar á la patria, se la ha de hacer víctima de una injusticia, se han de segar las fuentes de su porvenir, porque así lo quieren los diplomáticos extranjeros? Era un deber prestarse á celebrar un tratado justo; pero nada autoriza para obrar fuera de los límites de la justicia. México debió ver, y muy claro, que se trataba casi exclusivamente de los intereses alemanes: que esto supuesto, al representante aleman tocaba ceder; y que de seguro habria cedido ante una negativa, que pudo ser tan enérgica, como era justa y racional.

México se hallaba en una brillante situacion. Las naciones europeas habian roto los tratados anteriores á la guerra de intervencion: sus intereses las habían de precisar á celebrar otros nuevos; y esta era la ocasion de corregir los errores en que abundaban los antiguos. Para que la posicion de México fuera mas espedita y desembarazada, la primera nacion que se presenta es la Confederacion del norte de Alemania, con quien no habla tratados anteriores. Era la oportunidad de acreditar con hechos esa proverbial inteligencia, esa versacion admirable, esa diplomacia sin igual, de que tanto hablan algunos, sin que hasta hoy haya un solo acto que tienda á comprobarlas.

El tratado con Alemania del norte no ha hecho mas, que incidir en los capitales errores, que ya tan caro han costado á México: "La reciprocidad de

derechos, que no proceden de reciprocidad de intereses.” “La cláusula de la nacion mas favorecida, cuando no se puede ver sin amargura hasta que punto los Estados-Unidos se han hecho favorecer.” Se dice, y no sin fundamento, que la vida de México está á merced de su poderoso vecino: ¿se consentirá en ponerla también á merced de todas las naciones? Porque es seguro que todas exigirán las condiciones obtenidas por la Alemania; y los diplomáticos extranjeros saben ya que, cuando se muestren inflexibles, cederá el representante de México.

Así es como se ha creado á la diplomacia mexicana una situacion embarazosísima, que sin embargo es preciso dominar.

He indicado ligeramente estos errores, para llamar la atencion sobre un hecho gravísimo, y es: que el Congreso los ha sancionado sin estudio, sin discusion, y como cercenando á su pesar momentos muy escasos á sus luchas de partido: así ha pronunciado un “sí”, que no meditó, pero que pudiera ser un abismo abierto ante los pasos de ésta desgraciada nacion.

Una segunda cámara que tuviera, como primero y mas sagrado, el deber de discutir los tratados, no procedería con esa ligereza, con esa indolencia, con esa falta de atencion y de interes. Esa cámara estudiaría, meditaría, discutiría larga y concienzudamente; y no lanzaría á esta pobre nacion, bastante despreciada ya, á ser el juguete y el ludibrio de las otras. En el mismo discurso á que antes me he referido, recuerdo haber dicho: “ los Estados-Unidos consiguieron labrarse un porvenir, porque hombres eminentes, políticos experimentados arreglaron sabiamente sus relaciones internacionales; pero México, que no tenía un Jefferson, un Adams, un Franklin, ha sido facil presa de la codicia europea.” Si hay alguno que consienta en ver de nuevo realizada esta desconsoladora verdad, es preciso que las mejores inteligencias del país, concentradas en una cámara federal, se esfuercen por lograr lo contrario.

8° Hay otra consideracion, especial para México, y que debe pesar mucho en el ánimo de los que desean consolidar las instituciones. Para desarrollarla estableceré una comparacion.

La Unión americana se formó, cediendo los Estados una parte de la soberanía que poseían en toda plenitud. La primitiva Unión mexicana se ha formado, convirtiendo en Estados á localidades, que jamas habían tenido vida propia, y que por lo mismo, no sabían apreciar en todo lo que vale el ejercicio de su improvisada soberanía. De aquí resulta una diferencia muy sustancial: la Unión americana tenía que vencer la resistencia de los Estados: la Unión mexicana necesitaba educarlos para la vida independiente.

La causa principal de la caida de nuestra Constitucion de 1824 fue que los Estados no supieron comprender, ni menos llenar, su alta mision de entidades soberanas. Es que la raza mexicana ha tenido una marcada propensión á la obediencia pasiva; Por eso el pensamiento de centralizacion no encontró resistencia y pudo sobreponerse temporalmente al principio federativo.

Pero el pueblo habia comenzado á sentir los beneficios, que solo una administraci3n propia puede proporcionar, á estos siguieron los rigores y las arbitrariedades, en que tan fecundas han sido todas nuestras dictaduras; y ese pueblo, aleccionado por el infortunio, volvio de nuevo los ojos y el coraz3n hacia el sistema federal. La Constituci3n de 1857 se form3 ya con los mejores elementos: se consider3 á los Estados como entidades preexistentes, se les ampli3 é hizo mas f3cil el ejercicio de la vida propia, se fue mas consecuente con los principios y con la índole del sistema.

A pesar de estos esfuerzos, el h3bito de obedecer al centro y en todo y para todo subsiste todav3a; y es poderosamente impulsado, primero por la legislaci3n civil anterior, que es en parte mon3rquica y en parte central, y luego por la explotaci3n antipatri3tica que de esa misma propensi3n han hecho los funcionarios federales.

Necesitamos, pues, dar impulso al principio federativo: necesitamos llevarlo hasta su 3ltimo desarrollo. El medio de lograr esto, es infiltrando en la vida del gobierno nacional, por medio de una segunda c3mara, que sea el representante directo y activo de los estados.

9°. Otra 3ltima consideracion, tambien peculiar á M3xico. Se ha observado en todas partes, y est3 en la imperfeccion de la naturaleza humana, que el poder ejecutivo se empeña siempre por ejercer influencias indebidas en los actos del legislativo. Nadie puede dudar que este abuso es mas f3cil de realizar en una que en dos c3maras: nadie dudará tampoco que es un grave peligro, para cuya conjuraci3n deben emplearse todos los medios que aconseja la prudencia. Este mal general, en M3xico ha tomado proporciones muy alarmantes, y ha causado ya perjuicios de mucha trascendencia, que es preciso cortar de ra3z. Designare las c3maras, y ellas mismas indicarán el remedio.

El ejecutivo tiene diversos recursos, que f3cilmente puede convertir en medios de corrupcion. Aparte de los notoriamente inmorales, como son el cohecho, la colusion por intereses y otros semejantes; tiene los del favoritismo, la parcialidad, la colacion de empleos 3 comisiones lucrativas, las influencias del poder y otros muchos, que se emplean cautelosamente segun las circunstancias. Pero a estos, que son de todo tiempo y lugar, hay que agregar otros de que puede hacerse y se ha hecho escandalosa explotacion. Tales como las preferencias en los pagos, los adelantos á buena cuenta, los auxilios extraordinarios, las liquidaciones contra ley y justicia, las recomendaciones eficaces para que tales y cuales personas resulten electas. Se suele mover estos resortes de una manera tan tristemente h3bil, que casi es infalible por esos medios contar con una mayor3a. Se procura hacer diputados á hombres sin patrimonio propio y cuyo porvenir est3 cifrado en depender del gobierno; 3 se buscan j3venes que comienzan á ejercer una carrera 3 bien no la tienen, y estos vienen á hacer de la pol3tica una profesi3n lucrativa, un modo de vivir, y en una escala para altas ambiciones: se coloca á unos y otros en la alternativa entre la miseria y el favor, y

en muchos casos la debilidad ó el interes personal dan por resultado la corrupcion. Sé que este cuadro nada tiene de consolador; pero la esperiencia responde de que tampoco es exagerado. Y lo peor de todo es que la generacion actual parece inquietarse poco con la necesidad de un pronto remedio.

Ahora yo pregunto: ¿se puede vivir tranquilo; se puede tener fé en el presente y esperanza en el porvenir, cuando el poder legislativo está depositado en una sola cámara, sujeta á tantos inconvenientes y á peligros tantos? Para contestar con una rotunda negativa, bastaria tender la vista sobre las negras y preñadas nubes que se estacionan en el horizonte político. Y si nos metemos á analizar todos y cada uno de los actos de nuestra pretendida vida constitucional... oh! tendríamos que formar un inmenso registro de monstruosidades, que todas conspiran á fundar esta inquietante y desconsoladora verdad: “La Constitucion escrita en el papel, está en muchos puntos borrada por los hechos...”

## PÁRRAFO II

### INCONVENIENTE DEL SISTEMA DE DOS CÁMARAS

He indicado los principales defectos de la cámara unitaria, procurando probar que el remedio de ellos se encuentra en el establecimiento de dos. Ahora me propongo mencionar los inconvenientes del sistema de dos cámaras, calificar hasta que punto son reales y atendibles, é indicar el modo de salvarlos.

Primer argumento. -Es un principio de averiguada verdad que no se debe multiplicar los entes sin necesidad. Es inútil y aun perjudicial encomendar á dos distintos agentes la obra que puede ser bien ejecutada por uno solo. En política tiene esta regla una importancia mayor y mas justificada que en cualquier otro negocio de la vida práctica. Por mi parte soy tan amigo de lo mas simple y sencillo, que aceptaria con gusto la dictadura de un solo hombre, si se me garantizara que este habia de obrar siempre en justicia: opino con el que dijo: "No hay gobierno mejor que el despótico, con tal de que el déspota sea bueno." Pero esa es la dificultad; y ya está bien averiguado que es invencible.

Entonces, entre la sencillez y la perfeccion no hay que vacilar; debe preferirse la última. Por eso soy partidario de la República federal, que sin disputa es el gobierno mas complicado; por eso prefiero el sistema de dos cámaras al de una sola. En este último punto, ademas de la razones generales, tengo otras especiales.

La necesidad de dar una ley no se llena con el solo hecho de darla: es preciso que sea buena y adecuada á su objeto. Entre dar una ley mala y no darla absolutamente, prefiero el segundo extremo; porque en el primero, sobre el mal que induce la necesidad de dar la ley, vienen él ó los que causa la ley mala. Por consiguiente, si se aspira á hacer el bien y á evitar el mal, es preciso colocarse en esta alternativa: ó dar buenas leyes ó no darlas absolutamente. He puesto de manifiesto los graves peligros que con una sola cámara se corren de que las leyes sean malas: luego debe preferirse que en el sistema de dos cámaras se den con mas lentitud ó que dejen de darse, porque hay mucha mas probabilidad de que se den buenas. Debe preferirse el acierto á la sencillez y á la brevedad.

Segundo argumento. -En el sistema de dos cámaras se abre un campo mas ámplio á la diversidad de opiniones; se dá intencionalmente pábulo al choque de intereses y casi se les obliga á entrar en lucha abierta. Todo esto es cierto; pero lejos de producir malas consecuencias, los resultados tienen que ser satisfactorios. ¿Qué se entiende por abrir el campo á las diversas opiniones? No puede entenderse sino colocarlas en el terreno de la discusion; y esto es

precisamente lo que se necesita, lo que se desea. Es una verdad trivial, mas no por eso menos importante, que de la discusion nace la luz. Si en dos discusiones de una cámara se encuentra mas garantía que en una; en las discusiones de dos cámaras la hay mayor que en las de una. Una sola cámara es guiada por un mismo espíritu, vé las cosas bajo la misma luz no es fácil ni sucede regularmente que dos distintas cámaras tengan el mismo espíritu y el mismo modo de ver. Luego la ventaja en el sentido de la mejor discusion y del acierto, está por el sistema de dos cámaras.

Los intereses encontrados tienen que chocarse necesariamente, ó que desaparecer uno de ellos. Cuando por ser legítimos ambos, no es posible lo segundo, la prudencia aconseja que se procure armonizarlos; y este y no otro es el objeto con que se cuida de representarlos. Los de que ahora se trata no pueden ser mas grandes, ni mas legítimos. El interes general, base indispensable de la unidad nacional, y el interes federal, garantía precisa de la existencia peculiar de los Estados; no solo son legítimos, sino que ademas constituyen el cimiento del edificio político. Sin duda que son intereses encontrados, porque el primero fué creado y vive á expensas del segundo; pero se les ha marcado su respectiva esfera de accion que no pueden traspasar; y en tanto son legítimos, en cuanto á que se mantienen en los límites de la esfera designada.

Todo acto del gobierno nacional está sujeto á exámen sobre este punto: "si cabe ó no dentro de su esfera de accion." Esa especie de inspeccion debia ser ejercida por los Estados, supuesto que toda extralimitacion es en su perjuicio; pero este exámen posterior á la ejecucion del acto, esta revision ex post facto produciria el desórden y la anarquía mas completos. Si el choque es inevitable, si habia de venir despues de consumados los actos, y entonces era un mal grave; lo acuerdo, lo lógico, lo debido es abrir á los intereses un campo legal, antes de la expedicion de las leyes, y precisamente al tratarse de espedirlas. Entonces cada interes podrá hacer una defensa justa y razonada; entonces habrá modo de contenerlos en la esfera que respectivamente les marca la Constitucion; entonces se armonizarán si es posible, ó celebrarán transacciones racionales, ó, si ni uno ni otro se puede conseguir, se quedará sin ejecutar un acto que iba á producir colisiones y á arrojar la manzana de la discordia. Aun en este último caso la prudencia, la discrecion y el patriotismo podrán abrir un camino; y aunque con lentitud, aunque con dificultad, se llegará á una solucion definitiva; pero la ley será siempre la espresion de la conveniencia nacional y de la armonía política.

Ahora: si se trata de intereses de mala ley, de intereses bastardos, es preciso combatirlos á todo trance; y nadie puede dudar de que para lograrlo dos diques son mas eficaces que uno solo. Luego el sistema de dos cámaras es preferible, ya se trate de dar buen rumbo á los intereses legítimos, ya de cerrar la puerta á los ilegítimos.

Tercer argumento.-El exámen, discusion y resolucion de un mismo negocio por dos distintas cámaras, exige trámites multiplicados, produce grandes demoras y motiva frecuentes complicaciones. -Esta objecion es, en el fondo, de muy poco

valor. Desde luego se ocurre que, si por tal de dar pronto una ley, se ha de correr el peligro de que sea mala, y demorándola hay fundada esperanza de que sea buena, sin vacilacion debe preferirse el segundo medio. Además, son muy raros los casos en que hay urgencia de dictar pronto una ley: por lo mismo seria poco cuerdo, y á la vez peligroso, exigir como condicion precisa la celeridad en la marcha del poder legislativo. La regla contraria es incomparablemente mejor; porque en la lentitud y el reposo están las garantías de acierto y perfeccion. Hay casos, repito que muy raros, de verdadera urgencia; mas para estos ya ha provisto la Constitucion que puedan ser estrechados ó dispensados los trámites.

Cuarto argumento.-Todo senado, se dice, tiene que ser una corporacion aristo-crática: su base es la concentracion de ciertas clases, de ciertas categorías, que tienden siempre á sobreponerse al común de los ciudadanos. Esto, se agrega, es una violacion flagrante del principio de igualdad, base de la democracia.

Para reforzar el argumento se apela á la historia, citando á los senados de Roma, de Venecia, á la cámara inglesa de los lores, á la muy transitoria en Francia de los ancianos; se lleva la injusticia hasta zaherir al senado de los Estados-Unidos, y se concluye diciendo que el de México no ha sido mas que un archivo de notabilidades desprestigiadas, un museo de mómias políticas. Se dá la última mano al cuadro diciendo que todos los senados han sido verdugos de la libertad, y han traicionado á la causa nacional.

Si no estoy equivocado en todos estos cargos, solo hay una cosa positiva: la falta de criterio para hacer aplicaciones. Vamos por partes.

Los senados Romano y Veneciano eran cámaras unitarias: ¿por qué lamentable aberracion se quiere presentarlos como argumento contra el sistema de dos cámaras? Si se quiere ser lógicos, debian ser presentados para combatir el de una sola. Ahora, tanto en Roma como en Venecia, el senado representaba la aristocracia: ¿no es un contrasentido echarles en cara que eran aristocráticos? Si se quiere ser consecuentes, cúlpese á las formas de gobierno, pero no se cambie de una manera tan palpable el estado de la cuestion.

La cámara de los lores es aristocrática: ¿y cómo podía dejar de serlo cuando la aristocracia era como elemento esencial en la forma política de Inglaterra? Esto es tanto como pedir que las cosas sean contrarias á su propia naturaleza.

La cámara francesa de los ancianos fué una creacion caprichosa, una obra de fan-tasía. No se puede tomar á lo sério que sus defectos, prueben que en los sistemas mixtos no deba haber dos cámaras.

¡El senado de los Estados-Unidos aristocrático! Oh! esto no es tolerable. Espero demostrar mas adelante que al determinar el modo de elegir al senado, los Estados-Unidos se han salido de los estrictos principios, dándole una derivacion hasta cierto punto espúrea; pero á pesar de esto, no es una corporacion

aristocrática. Para los que acostumbraban llamar las cosas con sus nombres, el senado en los Estados-Unidos es el representante necesario del principio federativo, es la mano con que los Estados intervienen en la administración federal; y los Estados no son una aristocracia. Para los que ven las cosas como realmente son, el senado de los Estados-Unidos es el guardian celoso de la Constitución, es el baluarte de la libertad, es el centinela avanzado de la autonomía nacional. Si los que tan mal juzgan al senado americano se sirven consultar la historia de ese gran pueblo, en cada página encontrarán testimonios de que le debe su estabilidad, su progreso y su respetabilidad ante el mundo: si preguntan á los americanos, desde el primero hasta el último, todos sin excepción, les dirán que es la rueda mas importante de la máquina política; todos les manifestarán el respeto mas profundo por esa admirable institución, que reúne hoy todas las simpatías. Aunque no fuera mas que esto último: ¿no es mucha presunción considerar como contraria á la democracia una institución, que así venera el pueblo más libre, el pueblo modelo de libertad y democracia? No necesito insistir mas en este tema; porque creo haber demostrado en otro lugar que, sin cámara federal, la República federativa seria un contrasentido.

El ejemplo de los senados que ha tenido México es ciertamente triste; pero nada prueba. ¿Se trata ahora del senado de las clases privilegiadas que creó la Constitución de 1824? ¿Se trata del que, el acta de reformas de 1847 tuvo la peregrina ocurrencia de hacer que nombraran por tercios la cámara de diputados y el Ejecutivo? ¿Se exigen hoy las cualidades que abrían la puerta solo á las momias políticas y á las notabilidades archivadas? No ciertamente. Pues entonces, combátase el pensamiento de hoy: ténganse en buena hora presentes los errores del pasado; pero hágase la debida separación. Ilústrese la cuestión con cuantos ejemplos se crea convenientes; pero aplíquense con oportunidad y con criterio. - Yo difiero de la comisión en diversos puntos que despues espresaré: ella ó yo, tal vez ella y yo estamos equivocados; pero se equivocan mas los que con los errores de una institución pasada, quieren combatir á una nueva, cuya mas clara intención es corregir esos mismos defectos. Ese combate á la institución nueva es impotente, al menos en la parte fundamental, porque, no hay que dudarle: ó es preciso que haya dos cámaras, ó el sistema queda trunco en una de sus partes esenciales.

Quinto argumento.-“Cada cual abunda en su propio sentido:”se ha dicho con mucha razón, hablando de los individuos. La verdad de este principio es mas palpable tratándose de corporaciones. Se ha observado siempre que estas contraen cierta tendencia, cierto espíritu que con toda propiedad se ha llamado de corporación. Dos asambleas, poseidas cada una de su propio espíritu, y colocadas frente á frente, casi por necesidad tienen que ser rivales; y esa rivalidad será mayor cuando además está determinada por la misión respectiva de cada asamblea. En este caso tienen que encontrarle las dos cámaras; porque representando una el principio nacional y la otra el federal, y siendo tales principios rivales entre sí, deben comunicar ese carácter á las respectivas cámaras; y de esta manera el espíritu de corporación corre un inmenso riesgo de convertirse en espíritu de contradicción. Esta objeción me parece muy seria y

digna de un estudio detenido, que le consagraré despues en el lugar oportuno; pero de seguro no es tan poderosa, que por consideracion á ella, debiera desistirse del sistema de dos cámaras.