AKAL / BÁSICA DE BOLSILLO

EL FEDERALISTA

ALEXANDER HAMILTON, JAMES MADISON Y JOHN JAY

EDICIÓN
RAMÓN MÁIZ

Table of Contents

Portada
Portadilla
Legal
Dedicatoria
Estudio preliminar
Ediciones consultadas
Referencias bibliográficas
EL FEDERALISTA
Prefacio
1. Introducción
2. Concerniente a los peligros derivados del poder y de la influencia extranjera
3. Continuación del mismo tema
4. Continuación del mismo tema
5. Continuación del mismo tema
6. Sobre los peligros de guerra entre los estados
7. Donde se continúa el mismo tema y se enumeran algunas causas particulares
8. Los efectos de guerras internas, que producen ejércitos permanentes y otras instituciones enemigas de la libertad
9. La utilidad de la Unión como salvaguarda contra facciones internas e insurrecciones
10. Continuación del mismo tema
11. La utilidad de la Unión para el comercio y una futura armada
12. La utilidad de la Unión para obtener ingresos fiscales
13. Continuación del mismo tema desde una perspectiva económica
14. Réplica a una objeción derivada de la excesiva extensión del país
15. Los defectos de la presente Confederación en relación con el principio de legislar para los estados en sus capacidades colectivas
16. El incumplimiento de la legislación federal por parte de los estados y el peligro de la guerra civil y disolución de la Unión
17. Ejemplos que muestran cómo los gobiernos federales tienden más a degenerar en una anarquía de sus miembros que en una tiranía de la cabeza
18. El ejemplo de las confederaciones de la Grecia antigua
19. Los ejemplos de las confederaciones alemana, polaca y suiza
20. El ejemplo de la Confederación de los Países Bajos
21. Otros defectos de los Artículos de la Confederación
22. Conclusión sobre los defectos de los Artículos de la Confederación
23. La necesidad de un gobierno por lo menos tan vigoroso como el propuesto por la Convención
24. Los supuestos peligros de un ejército permanente
25. Continuación del mismo tema
26. Continuación del mismo tema
27. Continuación del mismo tema
28. Continuación del mismo tema

29. Sobre la milicia
30. Sobre los impuestos
31. Continuación del mismo tema
32. Continuación del mismo tema
33. Continuación del mismo tema
34. Continuación del mismo tema
35. Continuación del mismo tema
36. Continuación del mismo tema
37. Dificultades a las que se enfrentó la Convención constitucional
38. Una demostración de lo incoherentes que resultan las objeciones al nuevo plan constitucional
39. La conformidad del Plan de la Convención a los principios republicanos
40. ¿Tenía la Convención autoridad para actuar como poder constituyente?
41. Análisis de las competencias previstas para la Unión
42. Continuación del mismo tema: las competencias de la Unión
43. Continuación del mismo tema: las competencias de la Unión
44. Conclusión del análisis de las competencias de la Unión
45. Análisis del supuesto peligro de los poderes de la Unión para los estados miembros
46. Una comparación entre la influencia del gobierno federal y la de los gobiernos estatales
47. Cómo concebir y aplicar el principio de la separación de poderes
48. Sobre los medios de dar eficacia en la práctica al principio de la separación de poderes
49. Continuación del mismo tema
50. Continuación del mismo tema
51. Continuación y conclusión del mismo tema: frenos y equilibrios estructurales que resultan de combinar los principios republicanos con el sistema federal
52. Cualidades de los votantes y miembros de la Cámara de Representantes
53. La duración de una legislatura de la Cámara de Representantes
54. La proporcionalidad de los representantes
55. El número total de representantes
56. Continuación del mismo tema
57. ¿Existe un plan de la Convención para crear una elite gobernante?
58. Continuación del mismo tema: sobre el futuro aumento del número de representantes
59. La regulación de elecciones
60. Continuación del mismo tema
61. Continuación y conclusión del mismo tema: la regulación de elecciones federales
62. Criterios que definen al Senado
63. Nombramiento y duración en el cargo de senador
64. El poder del Senado para firmar tratados
65. El Senado como tribunal para juzgar la censura de cargos públicos
66. Continuación del mismo tema
67. Argumentos falsos contra el presidente de la Unión propuesto por la Convención
68. La elección del presidente de la Unión
69. Una comparación entre el presidente de la Unión, el rey de Gran Bretaña y el gobernador de Nueva York
70. La unidad del ejecutivo y el proyecto para establecer un Consejo Ejecutivo
71. La duración del mandato del presidente

72. La reelección del presidente
73. El poder de veto suspensivo presidencial
74. El mando de las fuerzas armadas y el poder de indulto del presidente
75. El poder de concluir tratados
76. El nombramiento por el presidente de los cargos del gobierno federal
77. Conclusión del mismo tema: otros poderes del presidente
78. El poder judicial y su permanencia con la condición de buena conducta
79. Medidas para el mantenimiento y la responsabilidad de los jueces
80. La extensión de los poderes judiciales
81. La distribución de la autoridad en el poder judicial
82. El poder judicial de la Unión y de los estados miembros
83. El poder judicial en relación con los juicios con jurado
84. Respuesta a objeciones varias a la Constitución propuesta por la Convención
85. Conclusiones
Anexo

AKAL / BÁSICA DE BOLSILLO

EL FEDERALISTA

ALEXANDER HAMILTON, JAMES MADISON Y JOHN JAY

EDICIÓN
RAMÓN MÁIZ

Akal / Básica de bolsillo / Clásicos de pensamiento político / 300

Director de la serie: Ramón Máiz

Alexander Hamilton, James Madison y John Jay

El federalista

Edición y Estudio preliminar: Ramón Máiz
Traducción y notas: Daniel Blanch y Ramón Máiz

akal
ARGENTINA
ESPAÑA
MÉXICO

Diseño de portada
RAG

Reservados todos los derechos. De acuerdo a lo dispuesto en el art. 270 del Código Penal, podrán ser castigados con penas de multa y privación de libertad quienes sin la preceptiva autorización reproduzcan, plagien, distribuyan o comuniquen públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, fijada en cualquier tipo de soporte.

Nota editorial:

Para la correcta visualización de este ebook se recomienda no cambiar la tipografía original.

Nota a la edición digital:

Es posible que, por la propia naturaleza de la red, algunos de los vínculos a páginas web contenidos en el libro ya no sean accesibles en el momento de su consulta. No obstante, se mantienen las referencias por fidelidad a la edición original.

Título original
The Federalist: A Collection of Essays, written in favour of the New Constitution, as agreed upon by the Federal Convention, September 17, 1787

© Ediciones Akal, S. A., 2015

Sector Foresta, 1
28760 Tres Cantos
Madrid - España

Tel.: 918 061 996
Fax: 918 044 028

www.akal.com

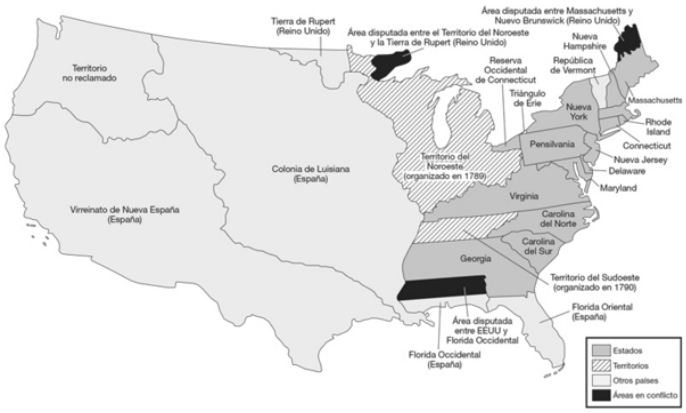
ISBN: 978-84-460-4249-5

El federalista, publicado en 1788 en forma de libro, es una recopilación de los artículos periodísticos que defendieron la ratificación de la Constitución federal para Estados Unidos escritos por tres de las principales figuras en la campaña a favor de la misma: Alexander Hamilton, James Madison y John Jay –bajo el pseudónimo de *Publius*–. En ellos no solo se ofrece el análisis más serio del texto constituyente estadounidense, sino también la expresión filosófica más ampliamente respetada de su pensamiento político en el momento fundacional de los Estados Unidos, constituyéndose como la obra de teoría política más distinguida e influyente que se ha escrito tras la Declaración de Independencia en 1776.

Ramón Máiz Suárez es catedrático de Ciencia Política de la Universidad de Santiago de Compostela. Autor de numerosos artículos y monografías sobre federalismo y nacionalismo y traductor al castellano de las obras de Emmanuel Sieyès, es director de la presente serie Clásicos del pensamiento político de Akal.

Daniel Blanch Nelson es profesor de Gobierno en la Suffolk University de Madrid. Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Denver (CO), ha sido profesor visitante en la Universidad de Santiago de Compostela y *lecturer* en la California State University.

Miquel Caminal (1952-2014)
in memoriam



Estados y territorios de los Estados Unidos de América hacia 1790.

Estudio preliminar

Federalismo y republicanismo en la teoría política de James Madison y Alexander Hamilton[1]

> La recomendación de la forma republicana de gobierno se fundamenta en que el abuso de poder resulta, con ella, menos probable que bajo cualquier otra; y la superior recomendación del sistema federo-republicano de gobierno se deriva de que, mostrándose más eficaz contra los peligros externos, proporciona asimismo una mayor seguridad interna contra la formación de mayorías opresoras.
>
> James Madison,
> carta a Thomas Ritchie, 1825

Nada hacía presagiar que los artículos publicados en *The Independent Journal y The New York Packet* entre octubre de 1787 y agosto de1788, bajo el seudónimo de *Publius,* llegaran a constituir, con el transcurso del tiempo, uno de los clásicos mayores de la historia del pensamiento político. Por una parte, deudores de circunstancias coyunturales –la defensa de la propuesta de Constitución aprobada por la Convención de Filadelfia– los sucesivos *papers* suministraban una detallada réplica a los argumentos expuestos por quienes, desde tribunas varias y la prensa del momento, se oponían al nuevo proyecto de la Unión, muy especialmente a las críticas de los antifederalistas que firmaban como *Brutus, The Federal Farmer* y *Cato.* Por otra parte, los tres autores no podían ser más diferentes en sus trayectorias y características personales: James Madison, oriundo de Virginia, el intelectual más profundo de la Revolución americana, experto en las sutilezas del diseño institucional de las repúblicas antiguas y modernas e inspirador eminente de la nueva Constitución (así como de sus 10 primeras enmiendas); Alexander Hamilton, de Nueva York, líder político y militar dotado de singular inteligencia, una personalidad arrolladora de enorme ambición y gran capacidad de mando; John Jay, jurista conspicuo, autor de la Constitución de Nueva York, expresidente del Congreso Continental (1778), y especializado en política exterior y justicia. A ello debe añadirse que estos tres personajes no estaban de acuerdo, por muy diferentes motivos, con aspectos varios de la Constitución aprobada. De hecho, Madison y Hamilton habían visto perder, en las votaciones de la Convención, muchas de sus propuestas iniciales. Pero lo que resulta aún más importante, los autores ni habían estado, ni estaban, ni estarían en el futuro de acuerdo entre ellos mismos sobre la interpretación de la Constitución americana. Y no era una cuestión de matices y sutilezas jurídicas: Madison y Hamilton discrepaban tanto sobre la idea de «Nación», como de la idea de «Estado» que debía llegar a ser América.

De todo lo anterior se desprende que, en contra de lo que a menudo se da por supuesto, la colaboración entre Madison y Hamilton en la serie de artículos que comenzaron a publicarse en *The Independent Journal* a partir del 27 de octubre de 1787, no fue el resultado natural de una previa afinidad electiva, teórica y política. La idea original de Hamilton –quien, por cierto, no tenía previsto de inicio contar con la colaboración de Madison, que se incorporó a raíz de la enfermedad de Jay– era salir al paso de las críticas que varios estados y líderes políticos dirigieron contra la Constitución y, sobre todo, las afiladas críticas que se dirigían a la labor de la Convención desde las 16 cartas firmadas por *Brutus* aparecidas en el *New York Journal* a partir de 18 de octubre de 1787 (Bailyn 1993 I: 164 y ss.; Ball 2003: 435 y ss.).

La engañosa fusión de horizontes interpretativos tras una firma compartida bajo el seudónimo *Publius* –en honor de Publius Valerius Publicola, el cónsul que en 509 a.C. recuperó la república para Roma, expulsando al monarca Lucius Tarquinius– oculta una autoría plural, diluye en el texto posiciones políticas muy diferentes de sus autores y ha motivado numerosos equívocos. Por ejemplo, fundamentando, el supuesto giro como «defensor de los derechos de los estados» («staterighter») de Madison, a partir de los años noventa.

Esta peculiar autoría encubierta, en razón de su relieve teórico-político, merece ser analizada brevemente. En primer lugar, resulta innegable que el seudónimo *Publius,* en cuanto sujeto de enunciación, posee un específico sentido político en función del acto comunicativo en juego, que incorpora la recepción por parte de la audiencia a la que va dirigida –«el pueblo americano», «mis queridos conciudadanos»– como defensa de la Constitución, compartida desde idénticos supuestos. Y con ello, ejerce sus efectos innegables de erosión de las diferencias entre los autores y su homogenización en una engañosa posición teórico-política única. Por otra parte, este efecto, que descarga responsabilidad de la autoría y requiere menor prurito de coherencia en la defensa de la obra de la Convención, relativiza pero no borra por completo las huellas de una sustantiva divergencia en los planteamientos de fondo de Madison y Hamilton. Divergencias que emergen ocasionalmente de modo diverso en el lenguaje, en el énfasis, en la retórica, en la lectura histórica de las confederaciones griegas y europeas, en los diseños institucionales propuestos, así como en la distribución misma de los temas a abordar por cada uno de los autores.

Esta tensión autoral subyacente en *El federalista* por debajo de la persona ficticia de *Publius,* puede rastrearse, en ocasiones varias, en confesiones explícitas del propio Madison. Por ejemplo, cuando informa a Jefferson en 1787 del proyecto de *El Federalista,* hace constar claramente que «los autores no responden mutuamente de las ideas del otro» (*The Paper of James Madison* [PJM] 11: 227). En lo cual vuelve a insistir años más tarde recordando que en la redacción autónoma de los diversos artículos se procuró no buscar «el asentimiento afirmativo» del otro autor, debido a, en sus propios y elocuentes términos: «existir una conocida diferencia en la configuración de sus respectivas teorías» («being a known difference in the general complexion of their political theories») (Banning 1995: 198). Tras el común acuerdo en la necesidad de la nueva Constitución y los objetivos genéricos que informan esta (la necesidad de una verdadera Unión federal), residían «diferencias de principios» que se remontaban, cómo se verá, a los años previos y que se agudizarán de modo creciente en el futuro.

Por todo ello, para dar cuenta de la dimensión real de las diferencias teórico-políticas entre Madison y Hamilton resulta preciso atender al conjunto de la trayectoria de ambos tanto previa como posterior a *The Federalist,* toda vez que la común intención de defensa de la Constitución, urgida por la coyuntura, difumina o pone en segundo plano lo profundo de tales divergencias. Una cabal comprensión de la teoría política de Madison y Hamilton requiere un espacio del que no disponemos en esta introducción, pero resulta necesario al menos, para que el lector o lectora extraiga sus propias conclusiones, analizar esquemáticamente sus coincidencias y divergencias fundamentales. En el caso de Madison, es preciso atender no solamente a su liderazgo intelectual entre los Padres Fundadores (su presencia en los momentos iniciales de la Convención resulta avasalladora: Farrand 1966, I *passim*), sino asimismo dar cuenta de la compleja arquitectura y evolución de su pensamiento desde 1780 hasta su retiro en 1817. Y contextualizar, en el seno de esa larga trayectoria política e intelectual, los artículos publicados en defensa de la Constitución en los años 1787 y 1788 y posteriormente, editados como *El federalista*. A tal efecto resulta de todo punto preciso analizar los desarrollos, matices y correcciones de su teoría política en el

contexto de las sucesivas coyunturas, desde la Confederación, pasando por el debate de la Constituyente, hasta la creación del primer partido republicano (demócrata republicano) en los Estados Unidos de América. Esto es, debe procederse a una lectura del más conocido texto, *The Federalist,* a la luz de una investigación directa sobre otras muchas fuentes: *The Debates in the Federal Convention of 1787 which framed the Constitution of the United States of America* (Madison 2007), *The Records of Federal Convention of 1787* (Farrand 1937, 1966), así como las colecciones *The Writings of James Madison: 1783-1787* (WJM) (Madison 1900-1910) y *The Papers of James Madison* (PJM) (Madison 1962). Solamente atendiendo al completo itinerario de su obra y sus acuerdos y diferencias con las otras dos figuras mayores de la época –Jefferson y Hamilton– podrá proporcionarse una visión aquilatada y precisa de sus más importantes argumentos y abandonar algunos equívocos frecuentes que vienen repitiéndose por inercia, falta de estudio sistemático o sesgos interesados de varia índole.

En el caso de Hamilton, resulta indispensable atender, asimismo, a sus posiciones previas a la Convención y posteriores a la misma, marcadas como veremos por una distancia innegable con respecto a las de Madison. Distancia que, además, no haría sino agrandarse con el paso del tiempo. También aquí resulta preciso contextualizar *El federalista* en el seno de la vasta trayectoria recogida en los *Records* de Farrand y, sobre todo, en *The Papers of Alexander Hamilton* (PAH) editados por Syrett y Cooke (Hamilton 1961-1979). En estas páginas introductorias, sostendremos que la sólita interpretación de la teoría política de Madison y Hamilton centrada en *El federalista* resulta no solo limitada y pobre, sino distorsionadora del original pensamiento de ambos.

En primer lugar, mostraremos que no se sostiene la tesis de la radical discontinuidad entre un supuesto «primer» Madison, «nacionalista» (década de 1780), partidario de la ampliación y reforzamiento ilimitado de los poderes de la Unión, y un «segundo» Madison (década de 1790) defensor de los derechos de los estados y creador del partido republicano en oposición a los «federalistas» (Brant 1941-1961; Beard 1913; Diamond 1959; Elkins & McKritick 1993). Por debajo de los innegables cambios de su pensamiento urgidos por las diferentes coyunturas y la propia maduración intelectual y política, existe un doble hilo conductor subyacente a su entera trayectoria que lo aleja, de modo patente, de la de Alexander Hamilton: 1) un acentuado *republicanismo,* centrado en el control popular, en el protagonismo de «the people themselves» y el diseño institucional de un sistema parlamentario con supremacía del legislativo (*Virginia Plan y El federalista* n.º 10) y división de poderes (*El federalista* n.ºs 39 y 51), así como la cultura política que hacen posible la república en un extenso país; 2) un *federalismo* dualista, entendido como solución republicana de equilibrio inestable y síntesis de autogobierno y gobierno compartido, unidad y diversidad; en sus propios términos: como gobierno «parcialmente nacional, parcialmente federal». A este respecto, quizá la lección más importante de Madison resida precisamente en esta «happy combination» (*El federalista* n.º 10), en el relieve y aún la necesidad del federalismo para la construcción de la democracia republicana en un país extenso y moderno.

En segundo lugar, comprobaremos que la agradecida lectura de *El federalista* centrada en el n.º 10 y el tema de las «facciones» (Diamond 159, Dahl 1956) simplifica y distorsiona la compleja interacción entre representación y deliberación, entre el gobierno de la Unión y el de los estados, incluso entre las ideas de «interés» y «virtud cívica», constitutivas todas ellas del pensamiento de Madison. Esencial en esta perspectiva es la desconsideración de textos clave del autor, muchos de ellos no publicados, como *Of Ancient and Modern Confederacies* de 1787, los artículos en la *National Gazette* de 1791 y 1792 y las correspondientes *Notes on Government,* o, en fin, las *Virginia Resolutions* de 1798 y el *Report on the Alien and Sedition Acts* de 1800, amén de su

clarificadora y voluminosa correspondencia. La lectura de *El federalista* ha resultado, en muchas ocasiones, en exceso deudora del paradigma dominante en la ciencia política. Así, durante años predominó una interpretación pluralista centrada en los *grupos de interés* y elaborada a partir del n.º 10 (Dahl 1956, pero véase la autocrítica del propio Dahl muchos años después (Dahl 2006). Sin embargo, el «retorno de las instituciones» a la ciencia política y el neoinstitucionalismo (Grofman & Wittman 1989) han contribuido de modo visible a una lectura mucho más modulada de los problemas y diseños *institucionales,* tanto en el ámbito del republicanismo (separación de poderes, control popular), como del federalismo (sistema ni completamente nacional, ni completamente federal), de la mano en este caso de una nueva centralidad hermenéutica de los números 39 a 51 (Ostrom 1987, 1991; Kernell 2003), así como en textos posteriores como las *Virginia Resolutions* (Bednar 2009).

En tercer lugar, argüiremos que el antagonismo teórico-político fundamental de la época se sustancia entre Madison y Hamilton, y no entre Madison y Jefferson (Ostrom 1987: 197). Estos últimos, en efecto, se encuentran, desde sus respectivas posiciones, muy cerca en sus temores sobre las consecuencias antirrepublicanas y centralistas de la «commercial society» y el «vigor of government» (*El federalista* n.º 1) defendida por Hamilton y el abierto desdén de este último por la república, los derechos de los estados e incluso la separación de poderes, como puede constatare en su inicial propuesta constitucional en la Convención (Farrand 1966 I: 283-300). Será, precisamente, la proximidad teórica y política de fondo entre Madison y Jefferson en torno a la idea de Estado y de Nación americanos, la que está en la base de la creación, entre la primera y la cuarta legislatura, del partido republicano de oposición frente a la «consolidación», centralista y presidencialista, de la Unión, y la que generaría el nacimiento del sistema de partidos norteamericano (Hofstadter 1969; Aldrich 2013; Schofield 2003; Ferejohn 2003), así como la competición política democrática moderna (Shapiro 2009: XI). El partido republicano se denominará en breve Partido Demócrata Republicano y, en 1828, ya con Andrew Jackson, Partido Demócrata.

En cuarto lugar, se verá cuán excesivo resulta postular, como han sostenido muy eminentes autores, el abandono del republicanismo y el ideal de la Revolución por parte de Madison a partir de la Convención (Wood 1969: 513-539), para abrazar un liberalismo elitista y delegativo, temeroso de las mayorías, al servicio de las clases pudientes de América. Por el contrario, su fidelidad a la Revolución y al experimento republicano de una «compound republic» (Pocock 1965), se traducen en una permanente preocupación por la construcción de un sistema parlamentario con hegemonía de la Cámara de Representantes, por la opinión pública atenta, por la libertad entendida como control popular y participación política, por la defensa a ultranza del control del gobierno y de la distribución de la soberanía en el federalismo, siempre bajo la tutela de «the people themselves».

En quinto lugar, mostraremos que frente a la versión liberal que resalta unilateralmente el influjo de Locke en la obra de Madison, y la versión republicana que enfatiza ora el seguimiento (Pocock 1965), ora la traición (Wood 1969) al republicanismo o humanismo cívico, en Madison encontramos una compleja y creativa síntesis con elementos de procedencia varia. En efecto, su pensamiento resulta deudor de un conocimiento exhaustivo de la Ilustración escocesa, Hume sobre todo (*El federalista* n.º 10), adquirido de la mano de su maestro en Princeton John Witherspoon (Dougherty 2003; Israel 2011), pero también de Adam Smith. A todo ello debe añadirse la tradición republicana clásica que matiza en una síntesis liberal-republicana el legado de Locke (Zuckert 1994: 183). Por último, no debe olvidarse el aporte del republicanismo contemporáneo

de Condorcet en lo referente al problema de la representación política. Y ello pese a que, deudor de un republicanismo centralista de cuño francés, Condorcet rechaza abiertamente en *Lettres d'un bourgeois de New Haven à un citoyen de Virginie, sur l'inutilité de partager le pouvoir législatif en plusieurs corps,* tanto el bicameralismo como el federalismo (Condorcet 1986: 203-273).

En las páginas que siguen analizaremos las teorías de Hamilton y Madison, al hilo de los contextos políticos muy cambiantes de los que resultan deudoras, centrándonos en cuatro coyunturas críticas que condicionan de modo notorio sus posiciones: 1) la crisis de la Confederación; 2) la Convención de Filadelfia; 3) la defensa de la Constitución en *El federalista;* y 4) la ruptura final y la creación del primer sistema norteamericano de partidos. De este modo intentaremos dar cuenta de las continuidades y los cambios, al tiempo que no forzar, con un análisis en exceso estructural, la coherencia sistemática de un pensamiento en constante flujo e interacción política con el devenir del «experimento americano».

1. La crisis de la Confederación (1780-1787)

Desde su incorporación al Congreso Continental en 1780, Madison se movió en una contante tensión política entre, por una parte, la defensa de los intereses de su estado (Virginia) y, por otra, la adecuada institucionalización del sistema político de los Estados Unidos, siempre desde la fidelidad a la Revolución republicana. Desde su perspectiva, la garantía de los derechos de los estados tenía tanto relieve como la necesidad de que el Congreso federal dispusiera de poderes efectivos. Este difícil equilibrio personal, político e intelectual entre autogobierno de los estados y el gobierno compartido en la Confederación, impide que podamos, como tantas veces se ha hecho a partir de la monumental y aún indispensable biografía de Brant (Brant 1941-1961), considerar a Madison como un miembro más del grupo de los «nacionalistas», comandados por Morris (Jensen 1950; Diamond 1961; Elkins & McKritick 1993), o bien como el inventor del «federalismo centralizado» (Riker 1987: 17). De hecho, todo lo contrario, como investigaciones más recientes han puesto de relieve (Rakove 1990, 1997; Banning 1995; McCoy 1989; Nagel 2001) en estos años se prefiguran ya posiciones que estarán en la base de su posterior distanciamiento con Hamilton y su alianza política con Jefferson. La común autoría de *The Federalist* ha conducido, de modo reiterado, tanto a una distorsionada lectura de la obra del virginiano, cuanto a una minusvaloración de las sustanciales diferencias políticas que, por debajo de acuerdos parciales, desde comienzo de la década de 1780 separaban a Madison de Hamilton.

Madison –como Jefferson y Hamilton– fue siempre muy crítico con la Confederación por las razones varias que luego se detallarán, tanto en lo que se refiere al funcionamiento de la liga como al comportamiento de los legislativos de los estados, y en consecuencia firme partidario de avanzar de modo decidido hacia una auténtica federación. Pero no debe extraerse de esta posición crítica la tesis de que abraza un modelo alternativo de federalismo de corte centralista, de la mano de Hamilton, hacia lo que se denominaba, en la época, la «consolidación», esto es, la edificación de un gobierno central todopoderoso que volviera residuales los poderes de los estados miembros. Muy significativo de sus posiciones iniciales resulta la actividad desarrollada durante su participación en el Comité de Asuntos Exteriores del Congreso en los primeros años ochenta. En 1781, por ejemplo, nuestro autor escribió un primer texto denominado «Proposed Amendment of the Articles of Confederation» (PJM 3: 17-19), en el cual se recomienda una reforma constitucional que autorizase al Congreso a emplear «la fuerza de los Estados Unidos» para conseguir que los

estados cumpliesen con sus «obligaciones federales». Ahora bien, pese al lenguaje empleado, una lectura detenida del texto muestra que, lejos de defender un reforzamiento centralista de los poderes de la Confederación mediante la dotación de prerrogativas excepcionales al Congreso, dos importantes aspectos modulan su propuesta: 1) se trataba de una medida concreta y coyuntural ante la inacción de Nueva Inglaterra, que dejaba al estado de Virginia en peligro ante una inminente invasión del Sur, y 2) en ningún caso se postulaba la técnica de los «poderes implícitos» *(implied powers)* de la Confederación, sino la explícita enmienda constitucional, con el debate y quórum propios del ejercicio del poder constituyente constituido. Cuestión esta última, la de los también denominados «implicit powers» que, vulnerando, a su juicio, un estricto constructivismo constitucional, dará lugar, como veremos, a la confrontación años más tarde con Hamilton.

Lo mismo puede decirse respecto a la propuesta de Morris en pro de la creación, ante la crisis económica, de un banco confederal controlador del sistema monetario. Madison se opondrá a la creación del banco con argumentos muy parecidos a los que empleará años más tarde ante similares intentos por parte de Hamilton; a saber: que, ante todo, constituía un peligro de excesiva centralización económica y política del sistema. En sus propios términos: una clara deriva hacia la «poisonous tendency of usurpation» (JMP 4: 22-23) por parte del gobierno central de los poderes de los estados, y que, además, se trataba de una competencia no reconocida explícitamente al Congreso en los artículos de la Confederación.

En estas dos cuestiones, así como en otras igualmente significativas –como su oposición al control del comercio por parte del Congreso, ampliando a tal efecto los poderes de este– la peculiar posición «nacionalista» de Madison en defensa de un gobierno nacional sólido, en la década de los ochenta, posee muy claros límites: 1) defensa de los poderes del Congreso explícitamente concedidos por los artículos de la Confederación y, en su caso, reforma constitucional y negativa al uso de la cláusula de *poderes implícitos;* 2) crítica del comportamiento legislativo de algunos estados, en razón de sus prácticas antirrepublicanas (vulneración de la libertad religiosa, por ejemplo) y antifederales (invasión o incumplimiento de competencias de la Confederación), pero defensa rigurosa de sus derechos de autogobierno [Banning 1995: 26]; y 3) fidelidad constante al ideario fundacional republicano y defensa del legado de la Revolución americana (Elkins & McKitrick 1993: 79). Este será siempre, desde 1781 y 1782, su ideario en los años sucesivos, con los matices, algunos de ellos de relieve, que luego se verán.

La sustantividad de estas posiciones iniciales de Madison puede constatarse, por ejemplo, en su famoso discurso del 21 de febrero de 1783, con motivo del debate sobre la deuda y los impuestos. En efecto: también allí sostendrá que las medidas adoptadas no deben ampliar los poderes del Congreso –«in no measure tending to augment the power of Congress»– pues de hacerlo, resultarán, a su entender, no solo innecesarias sino contrarias a la Constitución (Madison 1999: 20). Este constructivismo estricto distancia a Madison, ya en los primeros años ochenta, tanto de Morris como de Hamilton, quien sostenía a la sazón que la deuda pública constituía un excelente instrumento para reforzar la Unión, así como para la creación de una elite política y económica estrechamente vinculada, en razón de sus intereses, al gobierno federal. Hamilton defendió de modo reiterado estas tesis en una serie de cartas públicas significativamente tituladas «The Continentalist» (PAH 3: 342; Marienstras & Wulf 2010: 68).

Por el contrario, Madison nunca suscribió el doble núcleo profundo del proyecto hamiltoniano; a saber: 1) respecto a *la idea de Nación*, la defensa de una sociedad basada en el comercio, las manufacturas y un rápido proceso de urbanización, que en Hamilton pueden rastrearse desde su opúsculo de 1775 *The Farmer Refuted* (PAH 1: 81-165); y 2) respecto al *modelo de Estado,* el uso

de la reforma fiscal con propósitos centralizadores y el menoscabo sustantivo de los derechos de los estados en favor de un gobierno central dominante y todopoderoso. Partidario, de forma progresiva, de una profunda trasformación federal de la Confederación, Madison nunca fue un centralista partidario de la «consolidation», ni un admirador del sistema administrativo, financiero e imperial inglés como Hamilton y Morris.

En 1783 Madison abandonó el Congreso Continental, siendo sustituido por su amigo Jefferson, y retornó al legislativo de Virginia para continuar las reformas emprendidas por este, comenzando a partir de entonces una colaboración sistemática entre ambos, basada en un acuerdo sustancial en los grandes temas. Muy especialmente, Madison compartía con Jefferson, no solo la defensa de los derechos y competencias del estado de Virginia, sino la oposición al modelo que se pergeñaba en el horizonte: una progresiva centralización del sistema hegemonizada por el nuevo «federalismo» hamiltoniano.

Existía, además, una convicción compartida por ambos, de inequívoco trasfondo republicano, que se situaba en las antípodas de los planteamientos industrialistas, centralizadores, urbanos y militaristas de Hamilton, que pueden ya atisbarse desde su juventud veinteañera en el ya citado *The Farmer Refuted*. Madison será siempre ajeno al proyecto económico-político de Hamilton –urbanización acelerada, industrialización y centralización de capitales, creación de una elite nacional económica– vagamente inspirado en Hume, aquella «concentration of capital as a New Power in the operation of Industry» (Elkins & McKitrick 1993: 776). A esta perspectiva industrialista y urbana Madison contraponía la visión de la «compound republic» en la que se consideraba a los Estados Unidos como un país moderno pero eminentemente agrario, donde la actividad agrícola se complementa con el comercio, pero no con un acelerado despliegue de las manufacturas, garantizando la autonomía («independence») individual de los ciudadanos, como base de la libertad republicana. Así, Madison y Jefferson, mediante un discurso compartido que teje una significativa red semiótica de oposiciones semánticas binarias: industria/agricultura, ciudad/campo, sobrepoblación/población reducida, desarrollo acelerado/desarrollo económico pausado, trabajo asalariado/pequeña o gran propiedad campesina, etc.… muestran un acuerdo temprano que deviene en creciente complicidad y estrecha colaboración. Acuerdo que resulta patente: 1) en una visión del federalismo no centralizado, que construya una Unión fuerte, dotada de un gobierno sólido, pero respetuosa con el autogobierno de los estados; y 2) en un modelo de democracia republicana representativa y deliberativa construida a partir de la base local de una sociedad agraria y no aquella industrial y urbana que, muy lejos del mundo de Virginia, apuntaba en estados como Nueva York. Ciertamente la evolución de la historia iría en el sentido auspiciado por Hamilton, los Estados Unidos devendrían un imperio militar de base industrial, bien que a costa de la construcción de un «federalismo centralizado» (Riker 1987) o «implosivo» (Nagel 2001), y a una erosión elitista y plutocrática del ideal republicano democrático. En buena medida, como señaló en su día el más notable de los estudiosos de este aspecto de su pensamiento: «Madison republic was in a race against time» (McCoy 1980: 131). Es, sin embargo, la misma posición que sostendrá nuestro autor en sus artículos de la *National Gazette* de 1792 (Madison 1999: 512)

Son pues, diferencias de fondo no solo sobre el *Estado* (federal descentralizado en Madison, centralizado en Hamilton) sino sobre la *Nación* americana (agraria y comercial en Madison, industrializada, urbana y con vocación imperialista en Hamilton) las que inicialmente separan a los coautores de *El federalista* desde los años ochenta, mucho antes de que estallaran en la década de los noventa con la creación de dos partidos políticos antagónicos. Esto no implica que las

posiciones de Madison se mantengan incólumes con el paso del tiempo. Por el contrario, cada coyuntura del proceso de la Revolución americana le plantea nuevos desafíos y respuestas. Por ejemplo, en una cuestión central: la necesidad misma de una *Convención Constitucional* que, al principio, es juzgada por él como prematura, y sin embargo se irá imponiendo de modo creciente en su perspectiva como perentoria necesidad, no solo en razón de la debilidad política estructural de la Confederación, sino de la excesiva y sectaria labor legislativa de algunos parlamentos de los estados.

Asimismo resulta muy relevante, en estos primeros momentos de su trayectoria, la posición de Madison respecto a la «tolerancia» y la libertad religiosa en los estados. Algunos de ellos, comenzando por la propia Virginia, de la mano de George Mason, postulaban en su legislación constitucional y ordinaria una idea de impronta lockeana de tolerancia muy restrictiva, en la que la prohibición de determinadas opiniones religiosas se daba la mano con un indisimulado privilegio del protestantismo. Contra estas posiciones Madison en su texto anónimo, pero ampliamente divulgado, *Memorial and Remonstrance Against Religious Assesments* (junio 1785), defendió que «todos los hombres se encuentran igualmente dotados del más completo y libre ejercicio de la religión acorde con el dictado de sus conciencias» (Madison 1999: 31). Así, la libertad religiosa se construye por parte de nuestro autor como un *derecho,* no un mera *tolerancia* por parte del estado. Además, Madison se oponía a la institucionalización de una religión oficial *(stablishment),* toda vez que, según su criterio: «en mucha ocasiones ha servido de soporte a los tronos y su tiranía y en ningún caso ha sido guardián de la libertad del pueblo» (Madison 1999: 33). La idea de igual trato para todas las creencias, incluidas las ateas, no fue finalmente aceptada, pero constituye el eje de una posición que Madison mantendrá el resto de su vida. La distancia de su posición con respecto a la *Carta sobre la tolerancia* de Locke y la sintonía con el *Bill for Stablishing Religious Freedom* de Jefferson (Jefferson 1984: 346), resulta muy ilustrativas. La secularización, la total separación de las esferas religiosa y civil, el derecho igual de toda creencia y, como trasfondo, la estrecha conexión entre la libertad política y la libertad religiosa, constituyen una de las bases centrales del republicanismo de Madison presente desde la década de 1780, hasta sus (fundados) temores de haberlo infringido, al instituir bajo su presidencia, al hilo de la guerra de 1812, un día nacional de oración.

Llegados a este punto resulta preciso sintetizar los problemas que, a raíz de la experiencia de los últimos años, se acumulaban, a juicio de Madison, en el diseño y funcionamiento de la Confederación. También aquí encontraremos, por encima de otras diferencias, un esencial acuerdo de base con Jefferson en torno a varios principios. A saber: 1) frente a la debilidad del gobierno confederal obligado a gobernar indirectamente a través de los estados, los cuales frecuentemente bloqueaban la implementación de las políticas de la Confederación –ambos postulaban la necesidad de un gobierno central que, estrictamente dentro de sus competencias, por decirlo en gráfica expresión de Jefferson: «camine sobre sus propias piernas» (Jefferson 1984: 443); y 2) ni la euforia representativa ni la salvaguarda de los derechos de los estados podían ocultar el hecho de que muchos parlamentos estatales abusaran de las mayorías y oprimieran a las minorías en sus derechos económicos, políticos o religiosos, incurriendo en excesos que, por expresarlo también en términos de Jefferson daban lugar a un pernicioso «despotismo electivo» (Jefferson 1984: 245).

En un escrito fundamental del año 1787: *Vices of the Political System of the United States* (Madison 1999: 69-80) Madison enumera los principales problemas de funcionamiento y diseño de la Confederación, tanto en su conjunto como en el interior de los estados; entre ellos, debemos destacar los siguientes:

– Incumplimiento de los estados de las prescripciones constitucionales e incapacidad de la Confederación de ejercer efectivamente sus competencias.

– Invasión («encroachment») por parte de los estados de las competencias de la autoridad confederal

– Violación reiterada de la legislación y tratados internacionales de la Confederación (con Francia y Holanda) por parte de los estados.

– Invasión competencial («trespassing») de los estados de las competencias de otros estados.

– Falta de coordinación entre los estados, y entre estos y la Confederación, en materias de interés común (por ejemplo: comercio, guerra).

– Abusos de las mayorías parlamentarias y opresión de las minorías en los estados en aspectos económicos (propiedad, impuestos) y religiosos (libertad de religión).

– Incapacidad de sanción por parte de la Confederación ante el incumplimiento de la legislación confederal por parte de los estados.

– Ausencia de ratificación directa, y no solo parlamentaria, de los artículos de la Confederación por parte de los electorados de los estados

– Exceso, mala calidad, cambio permanente, inseguridad jurídica e inconstitucionalidad confederal en la producción legislativa de algunos estados.

Frente a todos estos problemas estructurales de la Confederación, Madison, a diferencia del grueso de los nacionalistas y especialmente de Hamilton, no postula una «consolidación» centralista del sistema, sino diversas soluciones federales a los problemas de la Confederación que articularan de modo más equilibrado las dos dimensiones: autogobierno de los estados y gobierno compartido en la Federación. El resultado de ello es una capital reformulación federal del concepto de *soberanía,* que ya no será concebida, frente a la tradición europea, como un poder indivisible, indelegable e ilimitado: «El gran desiderátum en lo que atañe al gobierno es una tamaña modificación de la soberanía que la vuelva suficientemente neutral entre los diferentes intereses y facciones, evitando que una parte de la sociedad invada los derechos de otra, y al propio tiempo se controle suficientemente a sí misma para no imponer un interés adverso al del conjunto de la sociedad» (Madison 1999: 79). Esta crítica del concepto clásico, hobbesiano de la *soberanía* –«A Kingdom divided in itself cannot stand» en *Leviathan,* 18– constituye la clave de bóveda de todo el diseño institucional del federalismo de Madison frente a la Confederación. Su propuesta no contempla la construcción ni de un gran Estado soberano americano, ni de un conjunto de estados soberanos vinculados por los tenues e inestables lazos internacionales de un tratado, sino el proyecto común de un Estado de estados, con *soberanía compartida,* caracterizado por el abandono de la imagen jerárquica y piramidal del Estado nación unitario, y su reemplazo por un modelo horizontal de distribución de competencias, de autogobierno y gobierno compartido, de unidad y diversidad. Cierto que, si las características conceptuales clásicas de la soberanía son su carácter ilimitado, indivisible e indelegable… escaso lugar resta para tan desmesurado concepto en el seno de una república constitucional y federal.

Debemos subrayar al menos dos consecuencias de esta propuesta en gestación en los años ochenta, que se prolongarán en las posiciones iniciales de Madison en la venidera Convención, y que quedan explicitas en una importante carta a Jefferson de 19 de marzo de 1787: 1) la necesidad de referéndum popular de la nueva Constitución; y 2) la muy polémica posibilidad de *veto* del gobierno central a las leyes de los estados para evitar los aludidos «encroachments», esto es, las reiteradas invasiones competenciales por parte de los estados, «habida cuenta de que la mayor parte de las competencias ya estaban en manos de aquellos y no de la (Con)federación (Madison

1999: 63). Esta llamativa tesis del veto, motivada por la constante erosión del ya exiguo ámbito competencial de la federación, en ausencia de una jurisdicción constitucional, no contará, sin embargo, con el beneplácito de Jefferson quien temía, con razón, que el remedio fuese peor que la enfermedad.

Repárese, sin embargo, en que la diagnosis federal de Madison, la correspondiente necesidad de superar la inoperante Confederación, no se centra exclusivamente en la procura de equilibrio competencial entre la Unión federal y los estados, entre autogobierno y gobierno compartido, sino asimismo en la calidad democrática *interna,* republicana, de los sistemas políticos de los estados. Por esta razón, resulta preciso interpretar el horizonte de reforma del sistema que postula, en los días previos a la Convención de Filadelfia, sobre una doble base: 1) no la nacionalización y centralización de la federación, sino la procura de equilibrio efectivo entre autogobierno y gobierno compartido en una nueva Unión; y 2) no el pánico elitista a las mayorías ni la «obsesión por el orden» de Hamilton (Elkins & McKitrick 1993: 129) a costa de la democracia, sino el mantenimiento del ideal revolucionario y republicano del control popular (Madison 1999: 532). En suma, Madison, por una parte, no desea un poder centralizado en el gobierno de la Unión a costa de los estados; por otra, no considera que sean problemas menores de la Confederación los que motivan su ineficacia, sino un auténtico déficit estructural de carácter federativo que atañe a las dos dimensiones: el autogobierno de los estados y el gobierno compartido de la Unión. Debemos insistir, además, en la dimensión republicana del problema, pues ambas pretensiones republicana y federal, se encuentran estrechamente conectadas en el pensamiento de Madison: es el suyo un federalismo (frente a la consolidación centralizadora) (Madison 1999: 498) que requiere en conexión interna, política y conceptual, el republicanismo (frente a un neoautoritarismo anglófilo y «monárquico») (Madison 1999: 530).

De ahí la permanente insistencia de Madison en realizar las necesarias «concessions in favor of stable Government *not infringing fundamental principles*» [cursiva nuestra R. M.] (Madison 1999: 64). Esta búsqueda de una más efectiva Unión, pero sin abandonar nunca los principios de la Revolución americana, esto es, basándose siempre «on republican principles», mediante el «enlargment of the sphere of the republic» (Madison 1999: 78), constituye una capital diferencia entre Madison y otras posiciones políticas de aquel momento. Por un lado, las extendidas «predilections of this country for the British Constitution» de Hamilton y sus «unrepublican solutions» (Madison PJM 10: 28). Por otro, las tesis sostenidas por John Adams en el libro aparecido en 1787, en Londres, y muy influyente en la época: *Defence of the constitutions of the government of the United States of America*. Unas y otras serán abiertamente criticadas por Madison como «unfriendly to republicanism» (Madison PJM 10: 30).

En tercer lugar, debemos señalar que la negativa, en la estela de Montesquieu, a reconocer la posibilidad de una república en un vasto país constituye el objeto de la primera carta antifederalista de *Brutus* dirigida contra el proyecto constitucional de la Convención (Bailyn 1993: I, 171). Por el contrario, una más eficaz Unión, el tránsito de la Confederación a la federación, es contemplada por Madison siempre a la luz de la mejora democrática de la naciente república americana como «compound republic» (como veremos en *El federalista* n.º 51). En su perspectiva, el federalismo era un diseño institucional destinado a reforzar el republicanismo en un moderno y gran país como Estados Unidos; frente a la tesis clásica de que la república era solo apta para pequeñas comunidades del pasado o modernas naciones hipercentralizadas («République une et indivisible»). En su opinión: «so an extensive Republic meliorates the administration of a small Republic» (Madison 1999: 79). En síntesis, la posibilidad de la república en un extenso país sería

posible si, y solo si, se construía sobre dos ejes institucionales: la representación (*vs.* democracia directa) y el federalismo (*vs.* centralismo).

Esta doble dimensión republicana y federal de su pensamiento resulta imprescindible para entender las propuestas de Madison en la Convención. La propia asunción por su parte de la necesidad de una reforma constitucional en profundidad, la perentoria apertura de un verdadero poder constituyente, obedece a ambos tipos de razones: reforzar la Unión volviéndola más efectiva, pero manteniendo el autogobierno de los estados y actualizar el ideario republicano de la Revolución sin traicionar sus principios. En este intento, sin embargo, Madison no contaría con el beneficio de una contrastada experiencia, las repúblicas y confederaciones del pasado poco tenían que ver con una vastísimo país basado en la propiedad privada y en la igualdad formal de los ciudadanos varones blancos (Dahl 2006: 213).

2. El proceso constituyente y la Convención de Filadelfia

El liderazgo de Madison en el proceso constituyente no se debe solo a su condición de autor de las propuestas iniciales de reforma constitucional, sino a dos circunstancias adicionales que se revelarán de peso a lo largo de todo el proceso constituyente y que suelen ser desatendidas. En primer lugar, preocupado desde su juventud por la historia de las ideas y el pensamiento político (Elkins & McKritick 1993: 80), ante la inminencia de la labor constituyente, Madison se encierra unos meses en Montpellier, en un premeditado aislamiento («unsocial plan»), para estudiar y reflexionar sobre las federaciones y confederaciones presentes y pasadas. Su graduación de Derecho en Princeton, y sus previas lecturas sistemáticas de teoría política (de Locke a Smith, Condorcet y, sobre todo, Hume) no eran, sin embargo, suficientes para la novedosa y experimental tarea de la Convención. Agudizada, al socaire de tan exigente coyuntura, su obsesión por «los principios y modelos de gobierno», enviará a su amigo Jefferson, a la sazón embajador en París, un pedido de más de doscientas obras para profundizar especialmente en los aspectos federales en perspectiva histórica y comparada. Jefferson le envió al cabo de unos meses un «literary cargo» con varios cientos de libros, descubiertos en sus visitas a las librerías de París. El resultado de la investigación sistemática durante varios meses de encierro –«my researches into the history of most distinguished confederacies», como señalará en *The debates in the federal convention of 1787* (Madison 2007: 14)– será un cuaderno de anotaciones «Of ancient and Modern confederacies» en el que el autor realiza un escrutinio minucioso de diversas constituciones, analizando pros y contras de los diferentes diseños institucionales (ligas griegas, Suiza, Bélgica, Confederación germánica…, entre otras) (Madison WJM II 1901: 369-390). De esta suerte, Madison, a partir de sus experiencias políticas y sus lecturas, será el miembro de la Convención con mayor formación y conocimiento de las diferentes soluciones posibles a los problemas planteados por lo que él considera como «the American experiment» (Madison 2007: 13). Cierto que otros autores como Adams o Jefferson no le iban a la zaga en el conocimiento de los clásicos en sus lenguas originales, griego y latín, pero no estuvieron presentes en los debates. Y Hamilton poseía un conocimiento valioso y de primera mano, si bien más superficial de la época clásica. Madison fue el verdadero «anticuario de la Convención» para admiración de unos (i. e.: W. Pierce)… y desesperación de otros (i. e.: Benjamin Franklin) (Martínez Maza 2013). Asimismo, posteriormente, en *El federalista* (por ejemplo: n.ºs 14 a 18), lejos de improvisar al hilo de la defensa de la Constitución

frente a los antifederalistas, hará un uso intensivo de los materiales y conclusiones de aquellos estudios previos.

Podemos mencionar al menos cuatro aspectos de la teoría política de Madison –en clave de experiencia negativa a evitar en América, más que de idealización de la libertad de los antiguos– que se nutrieron sustancialmente de su lectura y reflexión sobre los clásicos griegos: 1) el rechazo de la democracia Asamblearia ateniense y su preferencia por la democracia representativa, en los términos que luego se verá; 2) la necesaria conciliación federal entre un gobierno eficaz al servicio de la Unión y el mantenimiento del autogobierno de los estados evitando el peligro de mutuas invasiones competenciales («not restrain the parties from waring against each other» (Madison 1787 [1901]: 373); 3) la distribución y equilibrio de poderes entre legislativo, ejecutivo y, en menor medida, judicial, evitando la concentración de poderes en una sola institución, ora el ejecutivo, ora la Asamblea; y 4) la tiranía de los estados grandes sobre los más pequeños.

En segundo lugar, la Convención dará lugar a un verdadero proceso de *deliberación,* no solo de negociación entre intereses, que clarificará y modificará las ideas previas de todos los asistentes, incluido el propio Madison. Al gusto por los matices y la precisión que le acompañaron toda su vida (Rakove 1990), a la falta de afán de protagonismo y autoría, que tanto ha desorientado a muchos estudiosos sobre la verdadera talla intelectual de Madison, se añadirán los efectos innegables de un debate extraordinariamente rico en el seno de la Convención. El carácter deliberativo del proceso –conjuntamente con la derrota de alguna de sus más importantes propuestas– se traducirá en un acelerado aprendizaje, en el pulido y cambio de las ideas previas del autor, las cuales se encuentran sintetizadas en las resoluciones presentadas el 29 de mayo de 1787 en la Convención, conocidas como *The Virginia Plan* (Madison 1999: 89-91).

En este documento encontramos expuestas las posiciones de Madison previas las deliberaciones de la Convención; en apretada síntesis: 1) el punto de partida era el ya apuntado en *Vices;* a saber: resultaba perentorio remediar el principal defecto estructural de la Confederación, el hecho de que esta solo podía actuar a través de la intermediación de los estados, sin poder controlar por medio alguno la implementación de las políticas centrales en temas de impuestos, tratados u otra legislación de ámbito nacional (comercio); 2) requerimiento de fidelidad explícita de los estados *qua estados,* esto es, no como ciudadanos americanos singulares, «We the people», a la nueva Constitución; 3) sistema parlamentario, esto es, supremacía del Parlamento sobre el ejecutivo y estructura bicameral, integrada mediante representación proporcional de los habitantes libres o de las contribuciones de los estados: una Cámara Baja de representantes elegida por el pueblo y un Senado elegido por el Congreso de entre personas nominadas por los estados; 4) poder de veto del ejecutivo federal en caso de invasión de sus competencias por parte de los estados y creación de un órgano de control de constitucionalidad *(Council of Revision)* con poder de veto suspensivo de las leyes de ámbito nacional y estatal; y 5) *no* se contemplaba, sin embargo, la posibilidad del origen separado para un ejecutivo fuerte, unipersonal y presidencialista, toda vez que se trataba, a su juicio, de edificar un *sistema parlamentario*, con la Cámara de Representantes como institución dominante (Samuels & Shugart 2010: 23).

Los resultados de las investigaciones de Madison sobre las ligas griegas (Aquea, Anfictiónica, Licia) se darían la mano con las lecciones aprendidas del fracaso de la Confederación americana: 1) el desastre de un gobierno federal débil, que debe actuar siempre por intermediación discrecional de los estados y no directamente; 2) la necesidad de dar a los estados un relieve proporcional a su población o a su peso económico (Madison: WJM II pp. 369-390; Farrand 1966 I: 352); 3) la invasión competencial de los estados de ámbitos reservados a la Confederación (i. e.:

Massachussets creando un ejército propio, sin la preceptiva autorización del Congreso, para reprimir la Rebelión de Shays, y manteniéndolo, pasado el peligro, sobre las armas). Así, en su importante intervención de 9 de junio de 1787, Madison afirmaba que «Una tendencia a las invasiones competenciales («encroachments») de los estados miembros sobre la autoridad federal ha sido suficientemente ejemplificada tanto entre nosotros, como en otras repúblicas confederadas antiguas y modernas» (Farrand 1966 I: 316). Los ejemplos aducidos ante la Convención causantes de «bring confussion and ruin on the whole» (p. 317) no dejan lugar a dudas: creación de ejércitos estatales (Shays, guerra con los indios), firma de tratados internacionales unilaterales, etcétera.

Hamilton, por su parte, no solo se diferenciaba, en su lectura presentista de las ligas griegas, como un conocedor menos exhaustivo de las mismas que Madison, sino que insistía con mucho más énfasis que este (Martínez Maza 2013), en los peligros de que las partes federadas mantuvieran un autogobierno sustantivo, así como en la correlativa necesidad de un gobierno central fuerte e irresistible.

El desarrollo de los debates, sin embargo, modificó de modo importante la inicial posición de Madison en el doble ámbito de su pensamiento, el federal y el republicano. Veamos uno y otro de modo sucesivo. En lo que se refiere al *federalismo,* la idea inicial de Madison es, desde un principio, la creación de un Estado compuesto (Unión) que, en el ámbito de sus competencias, actúe directamente sobre los ciudadanos y no a través de la mediación de los estados, al tiempo que estos mantienen dosis sustanciales de autogobierno, reteniendo, de hecho, la mayoría de las competencias. Se trata de un novedoso sistema ni centralizado («national»), ni confederal («federal»); que preludia la posterior formulación de una federación «ni completamente nacional, ni completamente federal» que veremos en *El federalista* (n.º 39). Esta solución, deudora a un tiempo del fracaso contrastado de la Confederación y, no lo olvidemos, de su personal perspectiva política virginiana, lo alejará desde un comienzo de los nacionalistas extremos como Wilson, Morris o Hamilton.

La diferencias con este último resultan ahora muy llamativas, pues Hamilton sostendrá explícitamente en la Convención, en contra de la «profunda trasformación» y «división» de la soberanía postulada por Madison –y entre reiteradas declaraciones de anglofilia: «the British government was the best in the world»– el principio opuesto: no hay más soberanía que la de la Unión ya que «two sovereignities cannot coexist» (Farrand 1966 1: 350-351). Esta anglofilia hamiltoniana, que enmarca teóricamente una visión centralista y de ejecutivo fuerte y presidencialista de la Unión, resulta rechazada por Madison en términos no muy diferentes, por cierto, de los que había expresado Paine en su famoso escrito *Common Sense* (1776). En este último, no solo se criticaba el Imperio británico por su carácter colonial, sino su entero sistema político e instituciones básicas: la monarquía y el Parlamento, desde una perspectiva republicana adaptada a las sociedades modernas (Kalyvas & Katznelson 2008; Israel 2011). Por el contrario, Hamilton, poniendo como ejemplo la Grecia y la Roma clásicas, insistirá a lo largo de los debates en un argumento inamovible: un gobierno «débil» es la antesala inevitable del despotismo (Farrand 1966 I: intervención de 19 de junio de 1787).

Al hilo del debate, Madison perfilará progresivamente su diseño intermedio («middle ground») de complejo y difícil equilibrio entre autogobierno y gobierno compartido, entre la dimensión nacional y la federal, a veces por propia iniciativa, en otras ajustando sus posiciones al resultado de los debates y la derrota de alguna de sus propuestas en las sucesivas votaciones. Podemos señalar, al menos, cuatro ejemplos de esto último: 1) la *elección del Senado* no será realizada por la Cámara de Representantes, sino por los parlamentos de los estados y en número igual, de modo

que el Senado representará a los estados y la Cámara Baja al pueblo; 2) eliminación del *veto* del ejecutivo central sobre todas la leyes de los estados en caso de invasión por parte de estos del ámbito competencial de la Unión; 3) frente al *ejecutivo colegiado,* admisión de un ejecutivo presidencialista mediante elección popular, pese a los temores republicanos iniciales de una «monarquía electiva»; 4) por último, Madison asumirá, pese a las dudas suscitadas por la experiencia de la Confederación, el papel federal sustantivo que deben mantener los estados *en cuanto estados* y no simplemente en cuanto ciudadanos de los estados.

En este orden de cosas, el *Gran Compromiso* de la Convención de Filadelfia, el acuerdo sobre la existencia de una Cámara de Representantes proporcional y un Senado de representación igual, frente al proyecto inicial de Madison, que deseaba un Senado asimismo proporcional, posee una importancia crucial en el diseño de la «república compuesta» y en la superación de los problemas de un sistema parlamentario con representación dual federal (de los ciudadanos y de los estados). Madison consideraba este desafío como uno de los fulcros de todo el edificio representativo multinivel de la futura Unión (Ostrom 1987); a su juicio: «the great dificculty lies in the affair of Representation» (Farrand 1966 1: 321), problema estrechamente vinculado, a su entender, con el equilibrio de los poderes entre la Unión y los estados (Farrand 1966, 1: 264).

A estos efectos puede constatarse el influjo de la teoría de Condorcet, que llega a Madison, como ya se ha apuntado, a través de las obras de este que Jefferson, amigo del secretario de la Academia Francesa de Ciencias, le había conseguido en París, especialmente el *Essai sur l'application de l'analyse à la probabilité des decisions rendues à la pluralité des voix* (Condorcet 1986: 9-177). En la obra de Madison encontramos pruebas fehacientes del conocimiento de al menos dos de las aportaciones de Condorcet. La primera tiene que ver con el refuerzo participativo de la democracia representativa (*vs.* la democracia directa *à la Rousseau*): la teoría de la mayor probabilidad de acierto («verité») de una decisión cuanto mayor sea el número de participantes, de tal suerte que la deliberación y la decisión se mejora no por realizarse de modo elitista entre «los mejores», sino mediante la inclusión del mayor número posible de participantes en la misma (MacLean 2003; Schofield 2003, 2006; Landemore 2013: 72), esto es, cuando «se pone en muchas manos» (*El federalista* n.ºs 10, 15 y 16). La segunda tiene que ver con la función federal del Senado: la teoría de ciclos de las votaciones que de un modo sutil subyace al bicameralismo madisoniano (*El federalista* n.ºs 41 y 52). De hecho, en el diseño de Madison, el Senado debía cumplir no una sino dos funciones: 1) en el ámbito federal: la representación de los intereses plurales de los estados en cuanto tales, y 2) en el ámbito republicano: como cámara de deliberación y trasformación de las preferencias y los intereses en presencia (Rakove 1996: 78). Así, en contra de una interpretación elitista muy extendida, la existencia de un Senado de *representación de los estados en cuanto estados* constituye uno de los elementos centrales del modelo de Madison, eso sí, tras el debate de la Convención.

Por el contrario, Hamilton, ante el fracaso de la Confederación, postula desde el comienzo una alternativa nacionalista radical de consolidación de un gobierno fuerte y centralizado en la Unión, correlato de su proyecto de América como «Imperio» atlántico. En los debates de la Convención sostendrá las mismas tesis que en *El federalista* n.º 15; a saber: el proyecto de un «national government», o lo que es lo mismo un poder hegemónico, un «superintending power» que «extienda la autoridad de la Unión hasta las personas de los ciudadanos», (véase *El federalista* n.º 34), sin contar en ningún momento con los estados en cuanto estados. Es precisamente la incorporación de los estados «en sus capacidades corporativas o colectivas» la que se contrapone en todo momento, por parte de Hamilton, a un gobierno central directo sobre «los individuos», en

el que se relega a aquellos a un papel puramente marginal. Por el contrario, en Madison encontramos un argumento «federal» muy diferente. Frente a la idea de que «federalismo» implica un poder centralizado y hegemónico, con competencias meramente residuales en manos de los estados, se defiende una tan cuidadosa («proper») como compleja distinción de tres tipos de competencias: 1) competencias exclusivas de la Unión; 2) competencias exclusivas de los estados, 3) competencias compartidas entre la Unión y los estados (Rakove 1997: 193).

En lo que se refiere al *republicanismo,* Madison se diferencia asimismo de Hamilton, desde los primeros momentos del debate constituyente. Este último, en efecto –extremo este que suele orillarse en buena parte de la historiografía– llegó a afirmar de modo explícito en el curso de la Convención: «no me considero partidario («favorably») del gobierno republicano» (Farrand 1966 1: 424). Lo cual, más allá del ardor retórico de los debates, se traducía en que, desde su perspectiva, un sistema representativo electivo para funcionar adecuadamente precisaba 1) concentrar el máximo poder en la Unión y, a su vez, 2) concentrar todo el poder de la Unión en el brazo ejecutivo presidencial, el menos controlable por el pueblo. Todo ello resulta especialmente visible, no solo en el entusiasmo presidencialista, sino, y esto resulta decisivo, en el debate inicial en torno al Senado. Mientras Hamilton, siguiendo abiertamente el modelo inglés, propone un Senado integrado por miembros a perpetuidad (Farrard 1966 1: 289-292), Madison en clave republicana, federal y deliberativa, propuso un Senado con mandatos no superiores a los nueve años (Farrard 1996 1: 421-423).

A diferencia de este desacuerdo sustancial con Hamilton, la sintonía entre Madison y Jefferson se acentúa con el paso del tiempo. Ambos, si bien discrepaban en diversos extremos –desde la concepción del republicanismo, más comunitario y participativo, de base local en Jefferson; a la necesidad de una Declaración de derechos en la Constitución que Madison consideraba al principio como ineficaz «barrera de pergamino» *(parchment barrier)*– coincidían en aspecto fundamentales. Ante todo, compartían un mismo temor: que el reforzamiento excepcional del poder ejecutivo presidencialista, la creación de un único ejército permanente de la Unión y el proyecto de una Banca nacional, elementos todos ellos centrales del proyecto de Hamilton, constituían un programa contrarrevolucionario no solo de «consolidación» (centralista), sino de «monarquización» (antirrepublicana) del naciente sistema político de los Estados Unidos de América.

En este segundo orden de cosas, podemos comprobar, por ejemplo, cómo el diseño *representativo* de Madison estaba orientado, a diferencia de Hamilton, por una perspectiva rigurosamente republicana en, al menos, cuatro aspectos esenciales. El primero de ellos es que Madison postula un *sistema parlamentario,* no presidencialista, en el que la Cámara de Representantes se configuraba como la institución dominante y el ejecutivo dependía de ella, toda vez que no poseía un origen electoral separado que le garantizara autonomía política (Kewiet & McCubbins 1991; Kernell 2003; Samuels & Shugart 2010).

En segundo lugar, la centralidad del control popular, de la opinión pública y del protagonismo de la ciudadanía. Como Madison recordará, años más tarde, en la *National Gazette:* «el mejor guardián de las libertades del pueblo es el pueblo mismo» («the best keepers of the people's liberties is the people themselves») (Madison 1999: 532). De hecho, aún sin nombrarlo, Madison apunta a Hamilton, entre otros, cuando años más tarde denuncia que, en el debate de la Convención, frente a la mayoría republicana había quienes estaban abierta o secretamente vinculados a una «visión proclive a la monarquía o la aristocracia» (Madison 1999: 530). El propio rechazo de la consolidación, tanto en la década de los ochenta como en la de los noventa, se reporta

en términos inequívocos: el robustecimiento ilimitado del ejecutivo presidencialista implicaría tal acumulación de poderes que lo «transformarán en un monarca» (Madison 1999: 498). Resulta muy significativo el hecho de que la erosión del autogobierno de los estados propugnada por los partidarios de la consolidación, se critique también en clave republicana. Especialmente, por sus efectos de privación de los «órganos locales» a través de los cuales se expresa la diversidad de la opinión pública americana, la cual se vería sumida en un «silencio e insensibilidad universales» («universal silence and insensibility») (Madison 1999: 499).

En tercer lugar, Madison aspira a reforzar la dimensión *deliberativa* (Besette 1994) de la democracia representativa, resolviendo cuatros problemas principales: 1) la tiranía de las mayorías; 2) la restricción de los poderes legislativo y ejecutivo a sus ámbitos respectivos; 3) la selección mediante mecanismos electorales y de control popular de políticos competentes y atentos al bien público; y 4) el diseño de ámbitos institucionales favorecedores de la discusión pública.

Repárese en la complementariedad que Madison postula de los mecanismos de representación y deliberación desde el punto de vista del *tamaño* (número de miembros) de la institución y la *duración del mandato*. Respecto a lo primero, la representación coimplica territorio amplio y diverso con mecanismos multinivel de delegación (estados/ciudadanos, Senado/Cámara de Representantes); en suma, una república federal. La deliberación requiere ámbitos institucionales propicios para el debate (y la reputación) e instituciones de no muy gran tamaño; en definitiva, número reducido de miembros del Senado y de la Cámara de Representantes. Tal reducción sería duramente criticada por los antifederalistas (*Cato, Brutus* y *The Federal Farmer* coincidían en su rotundo rechazo), partidarios de una representación más *descriptiva* del pueblo americano. Respecto a la duración del mandato, en el Senado (órgano destinado a la representación de los estados y a la deliberación) debía prolongarse, a juicio de Madison, a seis años, y en la Cámara de Representantes limitarse a dos (siendo ambos extremos criticados, asimismo, por excesivamente largos, por *Cato, Brutus* y *The Federal Farmer*).

En cuarto lugar, y en contra de versiones varias que consideran que para Madison los derechos políticos (libertad e igualdad) resultan enteramente reducibles a los derechos económicos y a la propiedad (Nedelsky 1990; Matthews 1994), este mantuvo en todo momento la perspectiva republicana (y desde ahí federal) de participación y control del pueblo, a partir de la centralidad del derecho de libertad. La protección de la propiedad, en Madison, no obvia ni elimina una necesidad fundacional de libertad, no elitista sino patrimonio de todos los ciudadanos –toda vez que «rich oppress the poor»– desde la Convención (Farrand 1996 3: 450), hasta los años de la oposición política al gobierno Adams, a partir de 1796.

Varias veces a lo largo de la Convención, Madison insiste en que el gobierno de la Unión debería estar fundado siempre en el pueblo («rest on the solid foundation of the people themselves») (Farrand 1966 1: 49). Es más, la suspicacia ante el inevitable futuro de una economía industrial y urbana en auge evidente a medida que transcurría el siglo XIX se debía a que, como en Europa, esto crearía, por una parte, una elite económica todopoderosa, una oligarquía plutocrática; y, por otra, unas amplias masas trabajadoras esclavizadas y sometidas políticamente. Sus durísimas críticas a Morris y a su idea de representación como delegación sin control por parte del pueblo, son elocuentes a este respecto, alumbrando lo que se ha denominado, con posterioridad, *Dilema de Madison;* a saber: cómo nombrar representantes, pero manteniéndolos siempre bajo estricto control («accountability») (Kiewiet & McCubbins 1991: 231). Ahora bien, en su réplica a Morris, Madison desborda la mera *lógica delegativa* de principal-agente. En concreto, no solo invoca la desconfianza («distrust») hacia los representantes como un rasgo fundamental de la representación

en perspectiva republicana, fundamentada en el control último del pueblo; sino que postula que la delegación sin control, el exceso de autonomía de los representantes conduce sin remedio a la aristocracia: «this has been the mode in which aristocracies have been built on the ruins of the popular forms» (Farrand 1966 2: 203). También en este extremo, republicanismo y federalismo se dan la mano en el pensamiento de Madison. A su juicio, el control del pueblo y los poderes de autogobierno de los estados constituyen los dos mecanismos mayores de prevención de la eventual aparición de un poder despótico.

Las posiciones de Madison y Jefferson, virginianos ambos, son en esta época, pues, muy próximas. De ahí su inicial acuerdo con la Convención para redactar una nueva Constitución de la Unión y la aprobación general de Jefferson, con matices, al texto constitucional, mientras estaba de misión diplomática en Francia. Así, cuando lee por vez primera el proyecto de Constitución federal de 1787 que le envían a París, en carta a Madison valora extraordinariamente la sofisticada división de poderes y el sistema de *checks and balances* entre los tres poderes legislativo, ejecutivo y judicial, que ella se establecía. Aun más, se siente «cautivado» por el equilibrio logrado entre los grandes y los pequeños estados, entre los poderes de la Unión y los poderes de los estados y, por añadidura, entre los estados esclavistas y los abolicionistas (Máiz 2013). En última instancia, Jefferson solo plantea dos objeciones, ambas netamente republicanas, a la Constitución: 1) la inexistencia de una parte dogmática, una Declaración de derechos, que luego será corregida a su instancia (y a la de Madison) mediante sucesivas enmiendas; y 2) la división «vertical» de poderes, esto es, la limitación temporal de los mandatos presidenciales (Jefferson 1984: 918).

3. *El federalista:* un gobierno ni enteramente nacional, ni enteramente federal

Del mismo modo que hemos constatado, respecto a la Convención de Filadelfia, que esta constituyó un auténtico proceso deliberativo de aprendizaje y cambio de ideas y preferencias, asimismo la redacción de *El federalista* implica una maduración por parte de los autores de sus posiciones previas. La necesidad de responder a las críticas de los antifederalistas –sobre todo de *Brutus, The Federal Farmer* y *Cato* (Bailyn 1993)– constituyó una ocasión para el refinamiento y modulación de las propias posiciones. En el n.º 37, por ejemplo, Madison reconoce el carácter de compromiso y pacto resultante de la Convención que se prolonga en su consideración contextualizada de *El federalista* como «sacrifice theoretical propiety to the force of extraneous considerations» (Rakove 1997: 156).

Por otra parte, la polisémica aplicación del término «federal» tanto a la Confederación como al sistema diseñado en la Constitución y viceversa, la aplicación del calificativo de «confederal» y «Confederación» al modelo propuesto por la Convención (Ostrom 1991: 70), no puede diluir ni las diferencias con los antifederalistas, ni las muy diferentes versiones de federalismo defendidas por Hamilton (y los que luego se autodenominarán «federalistas») bajo el lema de la *«consolidation»*, y Madison (con los posteriormente denominados «republicanos» o «demócrata-republicanos») bajo la muy diferente rúbrica de «a proper federal system» (*El federalista* n.º 51).

Resulta preciso destacar al menos dos características iniciales que, por debajo del común objetivo de defender los trabajos de la Convención, diferencian claramente las posiciones de Madison y Hamilton reflejadas en los artículos de *El federalista*. En primer lugar, el tono de la respuesta a *Brutus* y los antifederalistas resulta mucho más duro e inflexible en Hamilton, quien en los capítulos dedicados a la presidencia, a la Defensa nacional y a la Hacienda pública se

muestra implacable y, en ocasiones, despectivo con los argumentos de aquellos. Más próximo y didáctico resulta, sin embargo, Madison quien toma en consideración algunos de los argumentos antifederalistas y, muchas veces asumiendo de modo parcial los temores expresados por los mismos, defiende la idoneidad de las soluciones constitucionales adoptadas. En segundo lugar, la división del trabajo en los diferentes capítulos resulta en extremo elocuente. Una vez analizados los déficits de los artículos de la Confederación por parte de Hamilton en los n.os 21 y 22, y la alternativa de un gobierno fuerte («energetic») (n.º 23), dotado de un ejército y un sistema fiscal unitario (n.os 24-26), Madison desarrolla el poder legislativo en los números 37 a 58 (escritos ya en enero y febrero de 1788) y en los números 62-63 sobre el Senado, dejando en manos de Hamilton el grueso de los poderes ejecutivo (n.os 67-77) y judicial (n.os 78-83).

Significativa en extremo resulta la posición de Madison y Hamilton respecto al *poder ejecutivo*. Pese a que Madison en *El federalista* n.ºs 47 y 48 defiende (con el significativo soporte de las *Notas sobre el estado de Virginia* de Jefferson) un ámbito sustantivo para el poder ejecutivo, su posición no alcanza en ningún momento el entusiasmo por un poder ejecutivo «enérgico» y «supervisor» *(superintending)* que despliega Hamilton en *El federalista* n.os 4, 5 y 70-77, dedicados a rebatir la idea («antifederalista») de que «un vigoroso ejecutivo es inconsistente con el genio de un gobierno republicano» (n.º 70). Por el contrario, a su entender, «la energía en el ejecutivo es una característica fundamental en la definición del buen gobierno». ¿En qué consiste para Hamilton tal energía?: en «unidad, duración, una adecuada provisión en su apoyo, poderes competentes» (n.º 70). Todo ello, además, como trasunto de la vocación imperial y hegemónica de una potencia trasatlántica: «a great American system, superior to the control of all transatlantic force of influence» (n.º 11).

Quizá en ningún otro lugar puedan constatarse las diferencias entre ambos autores, en torno a la visión de la «energía» del «superintending power» del gobierno nacional, como en la valoración del papel del ejército en el seno de la Unión. Hamilton dibuja con tintes «melodramáticos» (Dunn 2009: 492) tanto las amenazas exteriores de las potencias enemigas (Francia, España), cuanto las interiores, derivadas de las eventuales insurrecciones de los estados, magnificando la Rebelión de Shays en Massachussets. Todas ellas requieren, a su juicio, la centralidad institucional del ejército y la marina. Madison, por el contrario, se aleja de modo manifiesto de estas preocupaciones y atiende, sobre todo, a las dificultades de la construcción de un orden civil justo, centrándose en problemas políticos como la tiranía de la mayoría, el equilibrio de poderes entre los estados y la Unión, el papel de las facciones como redes clientelares ajenas al bien común, etcétera.

Tanto Madison como Hamilton resultan deudores de la visión del mundo de la Ilustración y sus dualismos semántico-conceptuales: razón/pasión, pensamiento/sentimiento, cognitivo/afectivo, racional/irracional, juicio/prejuicio, consciente/inconsciente, superior/inferior, mente/cuerpo, poder/sumisión, etc. (Máiz 2010). Madison, por ejemplo, acude reiteradamente al argumento de las *pasiones* como dimensión negativa en política en al menos doce números de *El federalista* (véase por todos el n.º 45) y con más de treinta usos diferentes («adverse», «vex and oppress», «mutual animosity», «selfish», «inflame», «unruly», etc.) (Matthews 1995: 81; Engeman, Erler y Hofeller 1988). Pero su defensa de la *razón,* sin embargo, se traduce institucionalmente en una concepción deliberativa de la representación, concebida no como mera *agregación* de preferencias dadas de antemano, sino como trasformación, informada y razonada, de las mismas, especialmente patente en lo que respecta al Senado. Por el contrario, en Hamilton, parte fundamental de su exposición se dedica no solo a defender una amplia autonomía del ejecutivo respecto al legislativo, sino además a argumentarla en términos de su necesario blindaje frente a los «impulsos» y «los

humores del legislativo». Todo lo cual, a su vez, se traduce en pasajes de su autoría, ciertamente poco republicanos, en los que se defiende no solo la hegemonía y libertad de acción política del ejecutivo, si no su abierta preeminencia institucional como lugar privilegiado de «vigilancia» de la luz de la razón sobre el legislativo, ámbito este último, por excelencia, de las pasiones más bajas. De hecho, para Hamilton, el ejecutivo se postula como el espacio político superior de la razón, la voluntad, el poder, la decisión; y el legislativo como el lugar inferior de las «pasiones», «humores», la «discordia partidista» («jarring of parties»), el «sectarismo», la deliberación interminable, la «disensión», etc.). El «vigor» y «energía» del ejecutivo (n.ºs 1, 70, 73, 75, 77…), su preeminencia política, se prolonga en este autor, asimismo, en el refuerzo político de la figura del presidente de los Estados Unidos de América, su necesaria reelección y la prolongación de su mandato. Esta última se justifica en términos de maduración política y tiempo suficiente para terminar los proyectos que se han emprendido, habida cuenta que la brevedad de los mandatos hace que no sea esperable de los mismos sino «el negativo mérito de no causar daño, en lugar del mérito positivo de hacer el bien» (n.º 74).

Debe subrayarse, además, que tras los respectivos números de *El federalista* escritos por Madison y Hamilton, residía no solo una distinta visión de la república y la federación americanas, sino de la legitimidad y del poder constituyente, de la propia legitimación de la Convención. Para Madison el apoyo popular a la Constitución dependerá de modo capital de la participación del pueblo americano, *en su capacidad colectiva a través de los estados,* en el proceso de ratificación mismo, el cual consideraba parte esencial del proceso, no solo de la creación de un Estado federal, sino de construcción nacional («América») en marcha. Para Hamilton, por el contrario, la legitimidad de la Constitución no se ventilaba en un proceso de ratificación popular, mucho menos de los estados, que juzgaba un engorroso requisito a superar, sino en la futura eficacia de un poder ejecutivo hegemónico de la mano de un presidente poderoso (Washington) (Rakove 1997: 287).

La posición de Madison –frente a la insistencia hamiltoniana en el «vigor» y «supervisión» de su reforzado «national government» (n.º 85) (Ferejohn 2003)– articulando de modo indisoluble federalismo dualista (tanto frente a los partidarios de la Confederación como de la consolidación), y republicanismo democrático (frente a los partidarios de un liberalismo elitista y delegativo), se encuentra, sobre todo, desarrollada en tres números clave de *El federalista,* a saber: 10, 39 y 51. Debe repararse en un matiz de relieve: mientras que en *El federalista* n.º 10 el remedio a la tiranía consiste en una república extensa; en los n.os 39 y 45 a 51 se añaden otros tres criterios cualitativos y estructurales; a saber: 1) el federalismo, 2) el bicameralismo y 3) la división de poderes. Ahora bien, ya en el propio n.º 10 se preanuncia la dimensión estructural desarrollada en los n.os 39 y ss. De hecho, Madison hace allí referencia no solo a la «mayor extensión» sino a la «adecuada estructura» de la Unión –«the extent and *proper structure* of the Union» (n.º 10)– en el mismo sentido que emplea más adelante; a saber: «a *proper* federal system» (*El federalista* n.º 51). Es en el ámbito institucional diseñado por los n.os 10, 39 y 51 en el que debe contextualizarse la visión del «apropiado» gobierno federal propuesto por Madison. Y por esta razón no debe interpretarse el n.º 44 en una perspectiva extensiva y descontextualizada (sugiriendo, por ejemplo, la teoría de los poderes implícitos del gobierno de la Unión), cuando afirma la necesidad de que la Unión disponga de los medios necesarios para el fin propuesto («wherever the end is required, the means are autorizhed… wherever a general power is given, every particular power necessary for doing it is included»).

En lo que concierne al republicanismo, lo que en su propio términos considera –a fin de evitar equívocos «anglófilos» y «monárquicos»– «remedios republicanos para problemas republicanos»,

Madison insiste en que el gobierno de los Estados Unidos debe ser «estrictamente republicano toda vez que ninguna otra forma de gobierno sería reconciliable con el genio de América ni con los principios fundamentales de la Revolución» (n.º 39). Ahora bien, debe precisarse que el modelo republicano de Madison no es en absoluto pasadista, una nostalgia de las viejas repúblicas de la Antigüedad, sino que se trata de un «gobierno republicano en las condiciones de la modernidad» (Kalyvas & Katznelson 2008: 89). Por eso, frente al clásico y simplificador debate entre un Madison *liberal* (Pocock 1975: 531; Wood 1998: 608; Matthews 1995: 23) o un Madison *republicano* (Epstein 1984: 6), debemos insistir en que nuestro autor no adopta ni un liberalismo delegativo (nunca reemplaza, contra lo que afirma Wood, la idea del bien público y la participación popular por la agregación de intereses y la separación de poderes; ni un republicanismo clásico de la mano del mito participativo del ágora en el seno pequeñas repúblicas.

Madison permanece republicano, cierto que no sin tensiones y oscilaciones, aun en sus momentos más liberales (Rosen 1999: 198), y procede a una creativa articulación de soberanía popular y representación política o, por decirlo en los términos empleados al otro lado del Atlántico por el pensador más profundo de la Revolución francesa, el abate Sieyès: de «representación sin alienación» (Máiz 2007: 157). Así, los supuestos básicos de su teoría del gobierno federal republicano (*El federalista* n.º 57) se distancian notoriamente de las posiciones de Hamilton; en apretada síntesis:

– Representación igualitaria mediante elección por parte del «gran cuerpo del pueblo de los Estados Unidos»: «no los ricos más que los pobres, los instruidos más que los ignorantes, no de los apellidos ilustres más que los humildes…».
– Cualidad de elegible para «todo ciudadano de mérito sin cualificación de riqueza, nacimiento, religión o profesión».
– Limitación de la duración y términos de los mandatos mediante «frequent elections».
– Concepción deliberativa y no meramente agregativa de intereses del debate parlamentario, desde una «ampliada perspectiva de lo público».
– Control popular concebido como «proper responsibility to the people» mediante a) diseño institucional adecuado («the genius of the whole system») y b) el espíritu vigilante («vigilant and manly spirit») del pueblo de América, no de su gobierno.

El ideal republicano de Madison apunta a una *síntesis compleja de representación, deliberación y participación* en una «compound republic» (n.º 51), bien diferente de la elitista «commercial republic» (n.º 6) –una potencia internacional hegemónica, industrial, urbana y dotada de un fuerte poder ejecutivo presidencialista, respaldado por una elite económica, un ejército y un banco nacionales– en la que soñaba Hamilton. Desde esta perspectiva, podrían suscribirse la palabras de Judith Shklar: «Hamilton, de hecho, no apoyaba el sistema que tanto ayudó a comprender a otros» (Shklar 1998: 5). Debe notarse que en todo momento este último vinculaba la guerra con el gasto público y esto, a su vez, con un ejecutivo todopoderoso: «wars and rebellions», a su juicio, justifican un estado fuerte y centralizado, una Hacienda pública eficiente y un ejército victorioso. En los tres aspectos las discrepancias de Madison no pueden pasar desapercibidas, toda vez que considera a todo ello como otros tantos peligros para el federalismo y también para la república.

Resulta preciso insistir en esta complejidad del ideal de la república federal de Madison, pues ha sido muy frecuente, desde Beard (Beard 1935) y Wood (Wood 1969), una lectura parcialmente sesgada en varias direcciones: 1) el pretendido elitismo de una deliberación reservada a los mejores

y más sabios, esto es, los más pudientes; 2) la representación reducida de modo minimalista a una práctica delegativa con autonomía total de los representantes; y ello debe añadirse 3) desde la primera lectura de Dahl (Dahl 1956, pero ya no en Dahl 2006) , una interpretación pluralista de Madison muy reductiva basada en la dispersión y mutuo control entre intereses. Para Madison, la república –«un gobierno en el que se establece el modelo representativo» (n.º 10), «que se administra y reúne mediante representantes» (n.º 14)– «es, a diferencia de la «democracia pura», un sistema político caracterizado por: 1) la representación mediante elección y control popular; 2) una gran amplitud de territorio y ciudadanía numerosa con muy variados intereses y preferencias; y 3) la selección de representantes con mayor virtud para atender el bien común (n.º 57). Extremo este último, por cierto, desatendido en lecturas como la de Wood, para quien la introducción de la representación por parte de Madison se considera que anula por entero el discurso de la virtud cívica (McCoy 1989: 192).

Detengámonos brevemente, a efectos de perfilar la noción de *representación* defendida por Madison y, en buena medida, por Hamilton, en *El federalista,* en su comparación con la postulada por los antifederalistas. Ante todo, la diferencia fundamental no reside en que para los antifederalistas la representación debiera aproximarse al ideal del mandato imperativo y la democracia participativa, y que los federalistas subrayasen la total independencia del representante frente a los representados (Ball 1987; Reid 1989). Los antifederalistas asumían la necesidad de la representación (Manin 1997) pero: 1) entendían que la representación debía resultar lo más *descriptiva* posible, esto es, los representantes debían parecerse al electorado («ser como el pueblo», «los representantes son el signo y el pueblo la cosa significada» escribe *Brutus* en su Carta III (Bailyn I: 317 y ss.); y 2) a tal efecto, consideraban que la Cámara de Representantes debería ser muy numerosa para dar cabida a todas las clases, ideas e intereses con presencia en la Nación. Para Madison, por el contrario: 1) los representantes deben ser diferentes, mejores que el pueblo, descollar por su superior información, formación y virtud cívica (n.º 57); 2) los representantes deben actuar con carácter mediato, con distancia, enfrentarse incluso al sentido común de las preferencias dadas del pueblo para mejorarlas (n.º 54); y 3) los representantes deben ser controlados mediante dos mecanismos fundamentales: elecciones frecuentes y exigencia de responsabilidad ante la opinión pública (n.º 10).

Si bien Madison y Hamilton comparten esta teoría de la representación, una diferencia capital emerge, sin embargo, entre ambos. Madison no considera, a diferencia de los antifederalistas, que los representantes procederían por regla general de las clases acomodadas, de la «aristocracia natural del país» (*Brutus,* Carta n.º III), y en ello insiste en *El federalista* n.º 57 («¿Quiénes serán objeto de la elección popular? Todos los ciudadanos…»). Pero no comparte, tampoco, la tesis de Hamilton (véase *El federalista* n.º 35) de que la riqueza debería desempeñar un lugar capital en las elecciones, por cuanto resultaba sinónimo de superior virtud («¿Entre quienes predomina la virtud?... a este respecto la ventaja de carácter pertenece a los ricos. Sus vicios son probablemente más favorables a la prosperidad del estado que los de los pobres e incurren menos en depravación moral…» (Hamilton: discurso de 21 de junio de 1788, PAH 12: 231).

Todo ello requiere, para Madison, prescindir del mito del ágora, del tergiversado ideal asambleario de la democracia ateniense (Canfora 2012), de la ilusión de la transparencia y la inmediatez en la decisión política. Atenas constituye para él como para casi todos los *Founding Fathers,* un ejemplo negativo, un modelo a evitar. Incluso cuando, como en *El federalista* n.º 63 evoca la democracia ateniense, lo hace para rescatar la Asamblea de Solón, integrada por cuatrocientos representantes elegidos anualmente por el pueblo, que presentaba las proposiciones

de ley a la Asamblea popular *(ekklesía),* y no la de Clístenes, formada por quinientos miembros (Martínez Maza 2013: 167). Como John Adams en su *The Defence of the Constitutions of Government of The United States of America* (1787) o Thomas Paine en su *Rights of Man* (1791), Madison rechazaba la democracia asamblearia por su tendencia a la manipulación, la demagogia y la irresponsabilidad, y postulaba la superioridad teórico-política de la representación, no simplemente por razones de operatividad sino sustantivas, *siempre y cuando se cumplieran determinadas y exigentes condiciones* (n.º 63, carta a Jefferson de 17 de octubre de 1788). A su entender, resultaba preciso diseñar un complejo sistema de intermediación, un sofisticado entramado de mecanismos, de actores e instituciones (*checks and balances,* Estado constitucional, opinión pública atenta, relativos niveles de igualdad, libertad de religión y prensa etc. etc.) para proceder a la toma de decisiones legítimas mediante la producción de mayorías y el respeto de las minorías. De ahí la contraposición que podemos ver en *El federalista* entre «Democracia» o «democracia pura» (comunidad de pocos habitantes que se gobierna de forma directa y asamblearia) y «República» (país de vasta extensión geográfica y amplia población que se gobierna indirectamente mediante representación) (Dahl 2006: 155).

A este respecto resulta necesario precisar dos aspectos del republicanismo de Madison –y, en diferente medida, del propio Hamilton– desde la perspectiva de la evolución global del pensamiento de ambos que aquí nos ocupa; en concreto: la restricción del derecho de sufragio y el papel de las facciones. Respecto al primer aspecto, debemos señalar su inicial propuesta de reducción del derecho de voto a los hombres blancos y propietarios. Por una parte, Madison comparte con la totalidad de los *Founders* y especialmente con Jefferson la exclusión de las mujeres de la esfera pública, y su reducción a la recatada «domesticidad republicana» (Jefferson 1984: 723). Por otra, en cuanto propietario virginiano y poseedor de esclavos heredados de su padre, asume de modo tácito, conjuntamente con el inevitable fin de la esclavitud, la expulsión de los negros de la nación americana. Finalmente, en lo que respecta a la propiedad como requisito censitario, Madison coincide asimismo con Jefferson en la idea de que la propiedad garantiza la autonomía necesaria para la libertad política y que el efecto *Frontera,* la vastedad de tierra disponible (arrebatada a las naciones indias) permitiría una mayoritaria población de granjeros independientes libres, no esclavos, como base de la nueva república. Ahora bien, Madison, a diferencia de Hamilton, siempre proclive a otorgar a la riqueza un papel político relevante, defendía un escasamente exigente requisito patrimonial, pero nunca una propiedad inmobiliaria (Manin 1997: 131)

Con el paso del tiempo Madison sería cada vez más consciente de que la evolución económica de los Estados Unidos conducía, no hacia la utopía agrarista de una gran nación de pequeños propietarios libres y autónomos, sino a la potencia industrial atlántica que Hamilton soñaba, y por tanto, a una gran mayoría de trabajadores privados de posesiones territoriales y propietarios de su sola fuerza de trabajo, los cuales se verían, de seguirse el criterio censitario inicial, excluidos de la participación política. En razón de todo ello, en 1821, revisando sus posiciones de la Convención al preparar la edición de *The Debates in the Federal Convention* (Madison 2007), desde una más «full & matured view» (Farrand 1966 3: 450), asumirá que «Reducir el derecho de sufragio a los propietarios *(freeholders)* viola el principio vital del gobierno libre que postula que aquellos que deben obedecer la ley deben asimismo participar en su elaboración», de tal suerte que «parece indispensable que la masa de los ciudadanos no debe quedar sin voz» (Farrand 1966 3: 454).

En lo que atañe al segundo aspecto, no deben confundirse, como ya apuntamos, las «facciones» a las que Madison alude en *El federalista* n.º 10 –grupos intermedios entre la lealtad personal, las

redes clientelares y los grupos de presión, basados en intereses e intercambios particularistas– con los partidos políticos de base programática e ideológica, portadores de un proyecto distintivo de Estado y de Nación (Aldrich 2012: 49 y ss.), que irán tomando forma a medida que avanza el cambio de siglo y Hamilton y los «federalistas» comiencen a implementar sus políticas. En el ya citado texto de 1821, comentando los debates de la Convención, Madison escribirá que «Ningún país libre ha existido sin partidos, los cuales constituyen el correlato de la libertad» (Farrand 1966 3: 452). En los años de *El federalista* todavía no se habían diferenciado, empero, los dos modelos organizativos, clientelista y programático, y el razonamiento de Madison procede como sigue: resultando imposible la eliminación de las *causas* de las facciones, habida cuenta de que en una sociedad extensa y plural como la americana existen diferentes intereses, ideologías, credos religiosos, liderazgos políticos y, sobre todo, «desigual distribución de la propiedad», que deben encauzarse y modularse institucionalmente sus eventuales *efectos* negativos (n.º 10). La solución republicana para evitar los desmanes incontrolados de las facciones reside en un esquema que comporta los tres elementos ya citados: 1) *representación:* la elección por parte del «gran cuerpo del pueblo» de un pequeño número de ciudadanos capacitados; 2) *deliberación:* destinados no solo a agregar las preferencias e intereses de los ciudadanos, sino a «refinarlos» y «ampliar la perspectiva de lo público», procesándolos mediante un filtro deliberativo que aporte razones generales frente a intereses particulares; y 3) *participación y control* populares (pueblo compuesto por hombres blancos propietarios), habida cuenta de que los gobiernos, ora federal, ora de los estados, son meros «agentes y fideicomisarios del pueblo» («agent and trustees of the people»), por todo lo cual: «a dependence on the people is, no doubt, the primary control of the government» (n.º 51).

He aquí el peculiar sesgo republicano del pensamiento de Madison: la libertad concebida como control popular se traduce en que la creación de la Unión, por una parte, no implica una consolidación centralista del federalismo y una minoración de los estados; por otra, a diferencia de la antigua Confederación, debe ser impecablemente republicana en todos y cada uno de los estados y la Unión, al abrigo de todo *despotismo electivo*. Tal y como se indica por Madison en el n.º 37: «El genio de la libertad republicana parece requerir no solo que todo el poder derive del pueblo, sino que aquellos depositarios de su confianza deben ser mantenidos en dependencia del pueblo mediante una corta duración de sus mandatos y que, incluso en ese periodo, la confianza debe ser puesta no en pocas, sino en muchas manos». Más adelante vuelve a insistir: «Resulta esencial para el gobierno (republicano) que sea derivado del gran cuerpo de la sociedad y no de una considerable proporción de clases favorecidas del mismo. De lo contrario, un puñado de nobles tiránicos, ejerciendo sus poderes mediante la delegación de sus poderes, podrían aspirar al rango de republicanos y reclamar para su gobierno el honorable título de república» (n.º 39).

Madison, a diferencia de Hamilton obsesionado con el orden, el reforzamiento del ejecutivo y el ejército, trata de articular en todo momento, bien que de modo experimental y tentativo, las tres dimensiones aludidas de la democracia republicana: representación, participación y deliberación. Así sucede, por ejemplo, cuando se refiere al diseño original que proponía para las cámaras en *El federalista*. La participación popular directa de los ciudadanos se centra en el Congreso, y al Senado corresponden dos tareas fundamentales: la deliberación y la representación de los estados (n.ºs 55 y 58). De la mano de una concepción deliberativa y no meramente agregativa de la representación, Madison entiende que las preferencias políticas deben ser mediadas, producidas y no meramente expresadas y reflejadas por las cámaras. Resulta capital este sesgo deliberativo de la teoría de la representación de Madison (y, en buena medida, de Hamilton) que, trascendiendo la

inmediatez engañosa de las «simpatías populares» (n.º 52), apunta al requisito de una «extensa información» sobre la diversidad de las leyes, costumbres y circunstancias de los diferentes estados. A ello se añade que en los n.os 49, 63 71, 78 y otros, se elabora la necesidad de la revisión de las preferencias inmediatas y estrechas de los ciudadanos –véase la distinción clave del n.º 71 entre los «intereses del pueblo» y sus inclinaciones inmediatas (Hamilton)– mediante un explícita «more deliberate reflection» (n.º 78) (Page & Shapiro 1989). Lo cual implica que –frente a interpretaciones de Madison desde la primera generación de la elección racional– debemos insistir en que lo que se encuentra en juego, a su juicio, no es la expresión directa o la agregación indirecta de los intereses del pueblo, como preferencias exógenas y dadas de antemano sino el diseño de complejos mecanismos institucionales de incentivos que elaboren las preferencias del pueblo, frente a su tosquedad inicial, como preferencias *endógenas* generadas en el proceso (Chappell & Keech 1989). Estamos ante el núcleo mismo del desafío de su diseño institucional, el cual va mucho más allá del ya mencionado *Dilema de Madison* (Kiewiet & McCubbins 1991; Samuels & Shugart 2010): la construcción de un sistema político republicano federal al servicio y bajo el control del pueblo que, sin embargo, frente al mito de transparencia de lo político, procede en numerosas ocasiones a la necesaria superación de las preferencias inmediatas y previas de este.

En este diseño el federalismo se vincula en estrecha conexión con la república. En concreto, mediante *representación* doble de los estados (Senado) y de los ciudadanos de la Unión (Congreso), *deliberación* que revisa los intereses inmediatos de los ciudadanos y aporta debida atención al bien común, *participación* y control populares como garantía última de todo el sistema. Por lo demás, no solo debe prestarse atención a la «filtration of talent», al elitismo de los mejores institucionalmente inducida, propuesta por Madison, sino a la capital atención que nuestro autor presta a la diversidad de intereses y políticas públicas entre los estados. En definitiva, la Unión se concibe siempre, para Madison, desde el *pluralismo* enriquecedor (recursos naturales, facciones, partidos, estados) de públicos, electorados, preferencias y prioridades.

Ahora bien, esta solución republicana a problemas republicanos, reenvía, como decíamos, *en conexión interna y conceptual,* al federalismo. Las dimensiones representativas, deliberativas y participativas del credo republicano se articulan en «happy combination» (n.º 10) en la estructura federal propuesta por la Constitución: los intereses generales y agregados se sustancian en el nivel federal, los intereses locales y particulares en los legislativos de los estados. Es por esta razón por la que Madison reitera con insistencia a lo largo de su vida lo que sostiene en *El federalista,* a saber, que mostrando gran placer y orgullo de ser republicanos «debemos cuidar con especial celo el espíritu y reivindicación de nuestra condición de federalistas» (n.º 10). Federalismo que modula el republicanismo –de hecho, en rigor, lo hace posible– en un gran país moderno dando lugar a una «compound republic» (n.º 51). Esta variedad de república –«federal republic», «federo-republican system»– se caracteriza por un diseño multinivel en el que diferentes gobiernos se controlan uno a otro y cada uno de estos es, a su vez, controlado por el pueblo. Un sistema en el que, además, no existe una estructura dominante: «no single structure dominates» (Ostrom 1987: 164). Frente al modelo francés de *République une et indivisible,* Madison considera que implantar una república unitaria en América constituiría una desnortada quimera (en sus propias palabras: «as inexpedient as it is unattainable») (n.º 51).

Ante todo, como se ha dicho, habida cuenta de la superioridad del legislativo en los sistemas republicanos (parlamentarios por definición) es preciso reforzar institucionalmente y al tiempo dividir el Parlamento en dos cuerpos el uno representando a la Unión, el otro a los estados. Además de la pluralidad competitiva de intereses, creencias e ideologías de una república extensa, la

división del gobierno entre autogobierno compartido de la Unión y autogobierno de los estados, cada uno ejerciendo en su respectiva *practicable sphere,* impide el dominio de una facción sobre otra, o de una parte de la sociedad sobre otra, mediante el adecuado diseño institucional de su «estructura interna»: «the interior structure of the government keeping each other in their proper places». De tal suerte que, «happily for the republican cause», «the practicable sphere may be carried to a very great extent by a judicious modification and mixture of the federal principle» (n.º 43).

Pero, ¿de qué juiciosa modificación y modulación del principio federal se trata? El modelo federal de Madison se distancia tanto de la Confederación de estados soberanos cuanto de la consolidación de un gobierno nacional centralizado que erosione el autogobierno de los estados miembros. El «gobierno mixto» («mixed government») que postula se diferencia claramente de la interpretación de Hamilton de un «gobierno nacional» o «consolidado» («consolidated»), pues Madison rechaza la subordinación estructural de los estados a la Unión que supone el diseño de federalismo centralizado que implica tal *consolidación* (Nagel 2001). En Hamilton esta subordinación se instancia, en síntesis, por medio de cuatro vías principales:

– La eliminación de la soberanía de los estados miembros, extremo en el que insiste de modo reiterado desde la Convención de Filadelfia (PAH 4: 178, 187 y 202; V: 138-139).
– La consideración de la Constitución de 1787 como un acto del pueblo indiferenciado de América («We the people»), como puede constatarse en su patente incomodo ante la necesidad de ratificación por parte de los estados en «su capacidad colectiva» (en cuanto «cuerpos soberanos» que dirá Madison).
– Exclusión total de las instituciones de los estados miembros en el control o funcionamiento de las instituciones federales y su minoración a rango de meros «poderes residuales» («residuary authorities») (n.ºs 15 y 17).
– Defensa de la autoridad irrestricta por parte del gobierno federal para regular cualquier aspecto de la vida ciudadana sin límite alguno, a partir de las cláusulas normativas indeterminadas de los «poderes implícitos» («general welfare»).

Para Madison, de modo muy diferente, se trata de encontrar un «middle ground», un gobierno «ni completamente nacional (consolidación) ni completamente federal (Confederación)», en definitiva: «a composition of both» (n.º 39). Frente a la posición de Hamilton de proceder a una centralización del poder en la Unión, y frente a la posición de los antifederalistas de preservar la estructura «federal» entendida como precaria Confederación de estados soberanos, Madison desarrolla un modelo federal de unidad en la diversidad, de autogobierno y gobierno compartido. El alcance de esto no puede pasar desapercibido: lo que en la óptica anglófila de Hamilton constituiría un oxímoron, la *soberanía compartida,* deviene con Madison en supuesto teórico central de la «soberanía dividida» o «soberanía agregada» (PJM 9: 369, 383). En definitiva, toda vez que lo propio del concepto de soberanía reside en su ilimitación e indivisibilidad, el Estado federal deviene, en rigor, *Estado constitucional sin soberano.* Este sistema de autogobierno y gobierno compartido se desglosa en su articulación «nacional»/«federal» como sigue:

– La Constitución de los Estados Unidos no es nacional sino *federal* en cuanto resultado de una decisión unánime de todos los estados de la Unión, *cada uno actuando como un cuerpo soberano:* «a sovereign body independent of all others».

– El poder legislativo en la Cámara de Representantes representa al pueblo de los Estados Unidos de América y en este sentido es *nacional,* no federal.
– El Senado representa a los estados y, por lo tanto es *federal,* no nacional.
– El presidente de los Estados Unidos constituye una institución mixta *federal y nacional* en cuanto, por aquel entonces, era el jefe del ejecutivo nacional pero resultaba elegido por los estados.
– El ejecutivo de la Unión desde el punto de vista de su *funcionamiento,* en el seno de su propia esfera competencial, es *nacional* y no federal.
– Ahora bien, y esto resulta decisivo en la concepción de Madison, el mismo ejecutivo desde el punto de vista de sus *competencias* es *federal,* no nacional, puesto que «su jurisdicción se extiende solamente a ciertas competencias enumeradas y deja a los diferentes estados *una competencia propia e inviolable soberanía sobre todas demás materias*» (n.º 39).
– Por último, el poder de reforma constitucional no es *ni nacional ni federal*, toda vez que el ejercicio del poder constituyente constituido implica a ambos niveles.

Ahora bien, en los n.os 10, 14, 18, 19, 20, 45 y 46 de *El federalista* nos encontramos con reflexiones de Madison deudoras de sus ya comentados trabajos preparatorios para la Convención, *Of Ancient and Modern Confederacies,* con las lecciones aprendidas del estudio comparado y sistemático de las ligas y la Grecia clásica, del Sacro Imperio Romano Germánico, Polonia, Suiza y Holanda. Entre las principales conclusiones extraídas de aquella «experiencia que es el oráculo de la verdad» podemos destacar cuatro, que resultan claves para dar cuenta de su concepción del federalismo:

– Ante todo, desde el punto de vista formal de la teoría, el federalismo se diseña institucionalmente, a diferencia de aproximaciones anteriores al tema –como la de Montesquieu– con tres características fundamentales: a) procede con gran *precisión* en los detalles institucionales; b) mediante una especial atención a la estructura de los *incentivos* que las instituciones ofrecen a los actores; y c) desde el *equilibrio* generado por diversos contrapesos y controles, que facilitan que los actores tiendan a respetar las reglas de juego (Schwartz 1989).
– Desde el punto de vista sustantivo, compartiendo algunos temores de los antifederalistas, Madison subraya que el gobierno compartido en la Unión no debe eliminar el amplio autogobierno de los estados. Esto es, que su jurisdicción debe estar «limitada a ciertas materias enumeradas» (n.º 14) que conciernen a todos los miembros de la república y no pueden «obtenerse por provisión separada de ninguno». Al mismo tiempo, los gobierno de los estados «retendrán toda su autoridad y actividad» en la mayoría de los asuntos. Esto es, para Madison –a diferencia de los «residuary authorities» de Hamilton, compárense los n.º 14 con los n.os 15 y 17– la mayor parte de las competencias deben permanecer en el ámbito de los estados. Así en los n.os 37 al 41 podemos observar con claridad que, mientras Hamilton pone especial énfasis en los poderes ilimitados de la Unión, Madison lo sitúa precisamente en los límites del poder federal e insiste en todo momento en la sustantividad de los poderes reservados a los estados (Rakove 1991: 84). Precisamente por eso corresponde a los legislativos de los estados, en caso de invasión competencial por parte de la Unión («encroachment») un mecanismo clave de control: la apelación a la opinión pública, «to sound the alarm of the people» (n.º 44). La posición de Madison resulta,

además, clarificada y remachada en *El federalista* n.os 45 (y 46): solo en excepcionales tiempos de guerra «las operaciones del gobierno federal serán más extensivas e importantes…»; pero en los periodos de paz, más habituales que los primeros, deberán predominar «las operaciones de los estados» (n.º 45).

– Además, la Unión se concibe por Madison como una negociación abierta, nunca cerrada, en definitiva, como un proceso más que como una estructura estática. En concreto, la federación americana debe mantener a los estados ratificantes dentro el sistema y, a la vez, poder incorporar a nuevos estados surgidos de la Frontera en expansión hacia el Oeste. Ahora bien, como quiera que, tal y como hemos visto, la Unión nace para fortalecer el autogobierno de los estados con un ámbito adicional de gobierno compartido, no para menoscabar su autonomía política, Madison postula la necesidad de equilibrar los costes y beneficios de la pertenencia al proyecto común entre todos los estados (n.º 14). El federalismo, así, se autorrefuerza porque resulta mutuamente beneficioso para todos los estados, procurando ajustar el equilibrio entre costos y beneficios de permanencia en la Unión, de tal modo que se encarezcan los costes de la opción «salida» (secesión) mediante la apropiada estructura de incentivos selectivos.
– Para Madison, como hemos dicho, el federalismo implica «transformación de la soberanía», esto es, soberanía compartida entre la Unión y los estados, lo cual se traduce en una visión desde la horizontalidad, desde la división competencial, y no desde la jerarquía. De ahí esa afirmación, tan rotunda como significativa que, sin embargo, no suele recibir la atención que merece: la existencia de «un soberano sobre otros soberanos, un gobierno sobre otros gobiernos… es un solecismo en teoría y resulta subversivo, en la práctica, del orden y fines de una sociedad civil («civil polity») (n.º 20). A todo lo cual debemos añadirse, por último, el análisis que se realiza *El federalista* n.º 53: Madison atribuye aquí precisamente al mantenimiento del concepto de soberanía, incluso en su versión de *soberanía parlamentaria* del sistema británico, la imposibilidad constitutiva de Gladstone y los iuspublicistas ingleses de diseñar una federación.

Hemos mostrado que la teoría del federalismo en Madison resulta inseparable de su teoría del gobierno republicano, entendido esta de forma compleja como representación, participación y deliberación. Recordemos que su apuesta en este sentido es doble; esto es:

– cómo conseguir un sistema de gobierno que supere los problemas de la Confederación, pero mantenga el autogobierno sustantivo de los estados; y
– cómo conseguir un gobierno eficaz, pero que no tiranice al pueblo, manteniéndose fiel al legado de la Revolución americana.

Un adecuado diseño institucional proporcionará, a su juicio, los incentivos necesarios para que su ambicioso proyecto –referido en su correspondencia con Jefferson como radical «modificación de la soberanía»– consiga el objetivo de un equilibrio entre autogobierno de los estados y gobierno federal compartido, de tal suerte que siempre sea posible «controlar que una parte no invada el ámbito competencial de otra» («to control one part from invading the rights of the another») (Madison 1999: 152). La consecución del equilibrio inestable entre el autogobierno estatal y el gobierno compartido en la Unión (n.ºs 45 y 46) será posible mediante la concurrencia de una serie de complejos mecanismos y *salvaguardias* (Bednar 2009) que mantengan a cada uno de estos

poderes en el ámbito de su esfera específica de actuación. En *El federalista* n.º 39 encontramos una inicial respuesta a este dilema mediante el diseño de un sistema «ni completamente nacional, ni completamente federal» («neither wholly national, nor wholly federal» (n.º 39), esto es, ni Confederación ni consolidación.

Ahora bien, ¿cómo se consigue este inestable equilibrio en la «compound republic»? En el n.º 51 se apunta una sintética respuesta 1) «dependence on the people» como control primario y, como la experiencia muestra, 2) se requieren además otras «auxiliary precautions». Ahora bien, ¿cuáles son estas *precauciones auxiliares*? Madison propone diversos mecanismos federales que podemos sintetizar brevemente:

Diseño institucional multinivel

El primer tipo de mecanismo es de tipo *estructural:* la distribución de competencias y división de poderes entre la Unión y los estados. Tres son los componentes de este mecanismo: 1) enumeración de las competencias, 2) vigilancia interinstitucional, y 3) supervisión de los estados. Recuérdese lo afirmado por Madison en los n.ºs 39 y 45 en lo que se refiere al mantenimiento un amplio abanico competencial de los estados sobre un gran número de materias hasta el punto de que, en tiempos de normalidad, «los gobiernos de los estados disfrutarán de ventaja respecto a los del gobierno federal» (n.º 45).

A ello debe añadirse lo apuntado en el n.º 51: la ambición de un poder debe contrarrestar la ambición de los otros –«ambition must be able to counteract ambition»– esto es, la separación de poderes, «check and balances», resulta capital en cuanto vigilancia mutua entre los diferentes niveles de gobierno. Son pues dos los factores, dependencia e independencia de los estados respecto a la Unión, los que generan vigilancia y control mutuo (Bednar 2009: 101)

Repárese en lo indispensable que resulta para Madison el respeto del ámbito competencial de cada nivel de gobierno. Por una parte, en el n.º 19 se afirma que «cada gobierno debe poseer una voluntad propia («a will of its own)» y , por otra, «los diferentes gobiernos se controlan unos a otros al tiempo que cada uno se controla a sí mismo»… de tal suerte que «los dos gobiernos poseen, cada uno de ellos, medios de prevenir o corregir invasiones competenciales por parte del otro».

Constituye este un rasgo fundamental de la teoría federal de Madison en el que vuelve insistir en diversos momentos de su vida. Por ejemplo, en los artículos de la *National Gazette* (1792), retoma el tema en muy similares términos a los que emplea en *El federalista* «los dos niveles de gobierno –Unión y estados– poseen cada uno los medios de prevenir o corregir las invasiones («encroachments») inconstitucionales del otro» (Madison 1999: 508).

El papel de los estados «en sus capacidades colectivas» deviene clave en esta perspectiva federal, tal y como queda patente en una carta a Jefferson de octubre de 1787, donde Madison afirmará que «la dependencia del gobierno de la Unión del de los estados parece guardar efectivamente al gobierno de estos últimos de las peligrosas invasiones competenciales del primero («dangerous encroachments of the former») (Madison 1999: 147). Además, Madison considera que la invasión competencial por parte de la Unión sobre las competencias de los estados miembros «no suscitará la oposición de un solo estado o de algunos de ellos solamente. Serán señales generales de alarma federal. Cada gobierno se sumará a una causa común» (n.º 45). Ahora bien, el sustantivo ámbito competencial de los estados y aún el «vínculo natural» («natural attachment») de los ciudadanos a su estado respectivo (n.º 46) se articula en el modelo de *compound republic,*

con diversos mecanismos de implicación y participación de todos los estados en el gobierno compartido de la Unión: en el Senado, en el colegio electoral de los estados, en la ratificación de la Constitución por parte de estos últimos, etc. (n.º 39).

En suma, por parte de Madison se entiende que con la finalidad de superar los defectos de la Confederación, se debe crear un sólido gobierno de la Unión. Pero a diferencia del federalismo centralizado defendido por Hamilton –como puede verse, por ejemplo, en los amplísimos poderes de regulación económica que este último concede al ejecutivo de la Unión (n.ºs 30 y 34)– considera que este gobierno debe poseer competencias enumeradas y tasadas (no ampliables por cláusulas jurídicas indeterminadas de los «poderes implícitos» o el «general welfare»). La discrepancia de Madison con lo sostenido por Hamilton en los números 30 y 34, se hace patente en el mismo texto de *El federalista* (n.º 41) en el que se opone abiertamente a quienes interpretan la cláusula de la prosperidad nacional («general welfare») como «un mandato ilimitado de ejercer todos los poderes que se consideren necesarios para la defensa o la prosperidad general», toda vez que, Madison insiste en ello una y otra vez, «la Constitución de 1787 contiene una enumeración estricta de los poderes afectados por el interés general» (n.º 41). Será la misma posición que, como veremos en breve, reiterará en las *Virginia Resolutions* del 21 y 24 de diciembre de 1798 y 1800.

La opinión pública y la cultura federales

El segundo tipo de mecanismo federal ideado por Madison viene de la mano del papel activo de la ciudadanía. En su concepción, el diseño institucional de la división de poderes y la distribución de competencias se presenta acompañado de un sesgo republicano fundamental: el control popular, el protagonismo político de «el pueblo mismo, «the people themselves» (Madison 1999: 532). Esto es, el criterio último de que el edificio entero se fundamenta en una estricta «dependence of the people» (n.º 51). Como se sustancia en el ya mencionado n.º 46: «El gobierno federal y los gobiernos de los estados no son sino diferentes *agentes y fideicomisarios de la confianza del pueblo,* constituidos con diferentes poderes y designados para propósitos diferentes».

Esta idea republicana del control popular, de que el diseño institucional debe ir acompañado de una opinión pública atenta, constituye otra de las particularidades del modelo madisoniano: «Todos los poderes dependen de la opinión…The most arbitrary government is controlled where the public opinion is fixed». En definitiva, el mejor de los diseños institucionales resulta, a su juicio, insuficiente en ausencia de una ciudadanía avisada que lo mantenga vivo: «Los gobiernos más sólidos son apartados de su camino regular por el más pequeño impulso cuando la opinión pública no los mantiene en aquel» (Madison 1999: 503). De ahí, la libertad entendida como control y vigilancia de los ciudadanos sobre los gobernantes y la soberanía popular ejercida por «el gran cuerpo del pueblo» («the great body of the people») a través de varios mecanismos: elecciones libres, competitivas y frecuentes (n.º 52), la corta duración de los mandatos, el cultivo de una opinión pública informada y una prensa plural y libre: «circulation of newpapers through the entire body of the people» (Madison 1999: 501).

Ahora bien, el control popular remite a otra dimensión clave del federalismo de Madison, la *cultura federal,* esto es, el conjunto de *valores y actitudes* que favorecen el buen funcionamiento de una federación. Y esta cultura política federal posee en *El federalista* una doble dimensión: por un lado, el antevisto «natural attachment» de los ciudadanos a sus estados respectivos (n.os 25, 45 y 46), pero por otro, los lazos («ligaments») (n.ºs 46 y 51) que vinculan a los estados con la Unión.

Es precisamente esta *doble lealtad federal* traslapada, simultánea, al respectivo estado y a la Unión, la que proporciona la urdimbre cultural (axiológica pero también actitudinal) que socializa a la ciudadanía en un *ethos* federal indispensable para el buen funcionamiento de la maquinaria institucional de la Federación. Pero esta cultura cívico-federal suministra, además, otro elemento clave: el umbral de lo permisible en caso de invasión competencial de un gobierno sobre otros. De este modo, en caso de serio menoscabo, se activa la *opinión pública* y su «general alarm», como control popular en caso de transgresión sustantiva de un gobierno, ora federal, ora estatal: «Public opinión alone can save us» (escribía Madison a Jefferson el 18 de febrero de 1798; Madison 1999: 584). Opinión pública y doble lealtad federal generan un «cálido vínculo» afectivo –«warm attachment»– a ambos niveles de gobierno, y un «duty bound» de los estados para resistir el eventual *encroachment* por parte de la Unión. En fin, en *El federalista* los mecanismos de «checks and balances» se acompañan de la necesidad de una cultura federal del pacto y la confianza, del *federal compact* entre los estados, que proporciona fundamento y legitimidad al entero sistema.

El sistema de partidos

Los ciudadanos, el pueblo y no solo las instituciones como vemos, constituyen mecanismos claves para el mantenimiento del equilibrio, siempre inestable por diseño, del federalismo madisoniano. Debemos mencionar ahora los actores políticos colectivos, los partidos políticos, que apenas comienzan a vislumbrarse en la época de *El federalista* (Hofstadter 1966; Aldrich 2012). Partidos ideológicos y programáticos, como ya se ha dicho, que difieren de las facciones personales y clientelares intermediadoras de intereses *particulares* (n.º 10), pues constituyen la expresión plural de la soberanía popular y postulan diversas alternativas del *Bien público*.

Estas diferencias ideológicas y políticas, sobre el Estado y la Nación, de Madison y Hamilton se diluyen, como vemos, en la común autoría de *El federalista.* Pero Madison, no debe olvidarse, denuncia sin cesar el elitismo de los «federalistas» y de Hamilton, criticando abiertamente que en el seno del proceso constituyente, frente a la tradición republicana de la Revolución emergen políticos «abierta o secretamente vinculados a la monarquía y a la aristocracia», quienes, además, se apoyan en las «clases opulentas» frente al «cuerpo del pueblo», y que son, por cierto, los mismos que se muestran partidarios de la consolidación de la Unión, socavando el autogobierno de los estados (Madison 1999: 530-531). Se trata, pues, de cuestiones de principio, diferencias en torno al federalismo y al republicanismo, al Estado (consolidado o descentralizado, republicano o «monárquico») y a la Nación (agraria y comercial o industrial y urbana), así como, de modo creciente, cuestiones también de interés y ambición política, la posibilidad de carreras políticas ventajosas en los estados y en Washington, que en breve darán origen a los partidos electorales. Pero es la cuestión de principio, de elección social sobre el modelo del federalismo –consolidado o dualista– la que aparece en la Convención y subyace de modo sutil y solapado en *El federalista,* y pronto se mostrará en toda su dimensión política, la que precede al problema organizativo y de acción colectiva (Aldrich 2012: 149). Es en este doble sentido programático y organizativo en el que Madison afirmará años más tarde en la *National Gazette* (1792)*:* «parties are unavoidable» (Madison 1999: 504).

El poder judicial

El último mecanismo de control argumentado en *El federalista* es el judicial. Madison percibe, por una parte, que la Constitución necesita un juez independiente del electorado, y que si es una norma, la *norma normarum,* que debe ser cumplida, precisa de un tribunal encargado de interpretarla y hacerla valer frente a las leyes ordinarias aprobadas en los Parlamentos por las sucesivas mayorías. Pero, sin embargo, resulta claramente perceptible cierta incomodidad republicana en Madison ante una institución contramayoritaria. No es casualidad que todos los artículos sobre el control de constitucionalidad de las leyes hayan sido escritos por Hamilton, quien se encarga de desarrollar con prolijidad el argumento, capital por tantos motivos, de que «una Constitución… debe prevalecer sobre las leyes, la intención del pueblo sobre la de sus agentes» (n.º 78).

Debe recordarse que la jurisdicción constitucional no aparece mencionada en el *Plan de Virginia,* toda vez que una institución contramayoritaria, no elegida y no controlada popularmente (*vid.* n.º 39), era percibida con recelo desde la perspectiva republicana de Madison. Este, en efecto, o bien la consideraba débil y poco eficaz frente a los otros poderes (Rakove 1997); o bien, entendía que, de fortalecerse lo suficiente, podría convertirse en un poder superior al legislativo, lo cual consideraba de todo punto inadmisible. Por todo ello, Madison en este caso a diferencia de Jefferson –quien se mostraba más favorable a una Convención Constituyente para reformar o corregir infracciones a la Constitución (*El federalista* n.º 49)– prefería instituciones de perfil más político electivo como el apenas esbozado «Consejo de Revisión», dotado con poderes meramente suspensivos (Bednar 2003: 194). Temores republicanos sobre el control de constitucionalidad por parte del poder judicial que, como enseguida veremos, se presentaron con toda nitidez con ocasión de la sentencia *Marbury* vs. *Madison,* del juez Marshall en 1803.

4. La competición electoral por la presidencia y la creación del sistema de partidos

Solo si consideramos la distancia política e ideológica que separa a Madison de Hamilton, hasta aquí analizada –en la crisis de la Confederación, durante la Convención de Filadelfia y en la redacción de *El federalista*– podemos explicar cabalmente el antagonismo posterior entre ambos, que desembocaría en la creación de dos partidos políticos, electorales y programáticos, en abierta competición por definir los rasgos del Estado y la Nación de Estados Unidos de América. Solo desde la histórica amistad y proximidad teórico-política con Jefferson y la relativa sintonía con muchos de los temores y argumentos de los antifederalistas, podemos dar cuenta de las razones que llevan a todos ellos, Madison, Jefferson y antiguos antifederalistas a crear de común acuerdo el partido republicano de oposición, germen del futuro Partido Demócrata.

Ha de señalarse, ante todo, que la ratificación de la Constitución fue solo un paso inicial de un complejo proceso de institucionalización y concreción estatal y nacional al hilo del cual se visibilizaron y acentuaron las profundas discrepancias que existían entre los *Founding Fathers*. El Primer Congreso salido de las elecciones debía abordar, entre otras cuestiones, la creación del poder judicial y ejecutivo, la puesta en marcha de un sistema de ingresos públicos, precisar la relación entre el ejecutivo y el legislativo, y la elaboración de un *Bill of Rights,* una Declaración de derechos. Ahora bien, con el paso del tiempo, al hilo del proceso de institucionalización a partir de la presidencia de Washington (1789-1797) y posteriormente con John Adams (1797-1800), no solo el texto constitucional sino la teoría madisoniana parlamentaria de *El federalista* se mostraría insuficiente para hacer frente al desarrollo y primacía que alcanzó, en muy poco tiempo, el poder

ejecutivo presidencialista (Samuels & Shugart 2010). La mecánica de la división de poderes elaborada en la Convención y en *El federalista* (n.º 51) no podía prever tamaño reforzamiento y hegemonía del ejecutivo a partir del primer y segundo congresos. No se trataba solamente de que en la década de los noventa se visibilizaran, ya de modo incuestionable, las diferencias ente Madison y Hamilton, sino que lo hacían porque el curso de los acontecimientos acentuó y evidenció los viejos temores de Madison y Jefferson ante la consolidación de los poderes de los estados en la Unión y los de la Unión en el ejecutivo presidencialista. Y estos acontecimientos nuevos fueron esencialmente dos: 1) las urgencias derivadas de la guerra «no declarada» con Francia (*The Quasi-War:* 1798-1800) y la política exterior; y 2) la inesperada e imparable preeminencia del ejecutivo y el presidente en el procedimiento legislativo (Ferejohn 2003: 215).

El primer tema que se presentó fue, sin embargo, la *Declaración de derechos*. Urgido desde hacía tiempo por Jefferson y los antifederalistas y vista la evolución de los acontecimientos, Madison reconsidera su escepticismo inicial durante la Convención, en torno al endeble recurso a las «parchment barriers» (barreras de pergamino) que constituía una Declaración de derechos para resolver problemas que él consideraba, sobre todo, como hemos visto, de diseño institucional y de opinión pública (Labunski 2006). En la importante carta a Jefferson de 17 de octubre de 1788, Madison reformulaba, sin admitirlo, su posición previa al respecto: «Mi propia opinión ha sido siempre favorable a una carta de derechos, toda vez que se estructure sin implicar poderes no incluidos en la enumeración de competencias... la he favorecido porque he supuesto sería de utilidad y, si se ejecutara apropiadamente, no dejaría de resultar conveniente» (Madison 1999: 420). Las diferencias, también en este aspecto, con lo expuesto por Hamilton en *El federalista* n.º 84 (y la inicial posición del propio Madison en la Convención al respecto) resultan llamativas. En efecto, Hamilton, no solo consideraba: 1) que los derechos se encuentran recogidos en el conjunto del articulado –«the Constitution is itself… a Bill of Rights»–; sino que 2) «Una Declaración de derechos, en el sentido y con la extensión que se pretende (por parte de los antifederalistas), no solo resulta innecesaria, sino incluso peligrosa» (n.º 84). La razón, a su entender, no era otra que una tal Declaración podía presuponer implícitamente poderes que no estaban reconocidos constitucionalmente. Así, por ejemplo, establecer la libertad de prensa, haría suponer que está reconocido constitucionalmente un supuesto poder de regulación de la libertad de expresión.

Madison, sin embargo, incorporando lo esencial de los previos argumentos de Jefferson y los antifederalistas en favor de la Declaración de Derechos como «additional guards for liberty», entiende que esta aporta dos garantías adicionales nada desdeñables: 1) las «verdades políticas» declaradas de manera solemne adquieren el carácter de «máximas fundamentales del gobierno libre incorporadas al sentimiento nacional»; 2) resulta un instrumento útil contra las usurpaciones de poder cada vez más frecuentes por parte del gobierno de la Unión (Madison 1999: 422).

Madison se muestra ahora especialmente abierto a los argumentos no solo de Jefferson (desde sus años de París), sino de *Brutus* y los antifederalistas sobre la inseguridad de los derechos en ausencia de un *Bill of Rights:* «no debemos desconsiderar su inclusión… sino declarar expresamente, de acuerdo con sus deseos [de los antifederalistas, R. M.], los grandes derechos de la humanidad debidamente asegurados bajo la Constitución» (PJM 12: 198). El procedimiento de enmiendas a la Constitución podría, además, evitar los principales peligros que Madison entreveía en la Declaración, especialmente la desprotección de derechos no explícitamente reconocidos en la Constitución. De ahí la redacción, por entero de su autoría, del texto de la novena y décima enmiendas. La novena, destinada a proteger derechos no reconocidos: «La enumeración en la Constitución de determinados derechos no debe ser interpretada como denegación o desamparo de

otros derechos del pueblo». La décima, para salvaguardar el autogobierno de los estados frente a eventuales extralimitaciones competenciales de la Unión y el menoscabo del autogobierno de los estados: «los poderes no delegados a los Estados Unidos por la Constitución, ni prohibidos por esta a los estados, están reservados respectivamente a los estados o al pueblo».

El segundo motivo de fricción sería mucho más profundo y definitivo, originado por la oposición abierta de Madison a los proyectos de Hamilton desde la secretaría del Tesoro en el gobierno de Washington. Las diferencias se iniciaron en enero de 1790 y serían momentáneamente resueltas mediante un compromiso obtenido con la mediación de Jefferson y la elaboración del *Report on Public Credit*. Pero en 1791 estallaría de nuevo el conflicto, esta vez sin acuerdo posible, con motivo de la propuesta de Hamilton de la creación de un *Banco Nacional.* En efecto, el Banco Nacional constituía un mecanismo emblemático de la concepción de Hamilton y una pieza clave de su proyecto político global. Sus objetivos eran extraordinariamente amplios:

1) Crear las precondiciones económicas (comercio, industria, urbanización) de un imperio atlántico competitivo, alentado desde visión hegemónica en el ámbito internacional de la «commercial republic»;

2) procurar su inspiración en el admirado modelo británico y centralizar económica y políticamente el federalismo lo máximo posible, reforzando los poderes de la Unión frente al localismo de los estados (Banco de Inglaterra);

3) controlar la oferta monetaria al servicio activo y planificado de una economía comercial e industrial en desarrollo acelerado;

4) respaldar una economía centralizada mediante la concentración del capital y garantizar la financiación de una administración y un ejército poderosos ante la guerra con Francia y, posteriormente, con Inglaterra.

Con la discusión de este proyecto estallaron todas las discrepancia que distanciaban a Madison y Jefferson de Hamilton: 1) ante todo, los virginianos mostraban una rotunda oposición a la idea de Nación americana postulada por Hamilton, la «commercial republic», basada en el impulso del desarrollo industrial y urbano, así como en el capital financiero y especulador. Idea de Nación que, a su juicio, se mostraba incompatible con el ideal republicano de autonomía, libertad e igualdad, pues promovía no solo una concentración de capital y con ello una oligarquía que podía desembocar en cleptocracia, y por añadidura en la multiplicación de las desigualdades en la ciudadanía (Elkins & McKitrick 1993); 2) en segundo lugar, el republicanismo de Madison y Jefferson, que interpretaba la liberad como control popular, vigilancia de la opinión pública, centralidad de «the people themselves», se hallaba muy alejado del elitismo y liberalismo delegativo de Hamilton; 3) además, el federalismo de Madison y Jefferson, nada tenía que ver con el de los «nacionalistas» –después autodenominados «federalistas»– concebido como consolidación de un Estado nacional soberano, sino con una «compound republic», concebida como articulación de autogobierno y gobierno compartidos, «partly national, partly federal»; 4) por último, ambos rechazaban la libre interpretación de la Constitución por parte de la presidencia y se oponían a la doctrina de los «poderes implícitos» y a la cláusula del «general welfare». De hecho, Madison en su importante discurso en el Congreso de 2 de febrero de 1791 rechazó explícitamente y con rotundidad ambas cláusulas normativas indeterminadas en razón de que «interfieren directamente con los derechos de los estados» y, por ende, «otorgan al Congreso un poder ilimitado» (Madison 1999: 483).

Especial relieve jurídico-político reviste el debate en torno a la cláusula del «general welfare», importada por Hamilton de los artículos de la Confederación, a efectos de robustecer su proyecto

de creación de un gran mercado nacional americano. Esfuerzos ya detectables en sus artículos de *El federalista* y en su idea de la «commercial republic», concebida de modo muy ambicioso y hegemónico en el escenario internacional de la época como «great commercial society». El alcance del concepto se ponía de manifiesto, como ya vimos, en la interpretación extensiva e irrestricta que allí realizaba de los poderes del Congreso para legislar en materia económica (*El federalista* n.os 30 y 34). Su posición en enero de 1788 ya no dejaba lugar a dudas: en aras de «disponer de los medios de proveer a las necesidades futuras… y resultando estas por naturaleza ilimitadas, resulta imposible limitar los medios» (n.º 34). He ahí el nacimiento del «poder implícito» de gasto público ilimitado *(spending power)* basado en los poderes tácitos otorgados por el peculiar sintagma «bienestar general de la Nación» *(general welfare)* (Beaud 2007: 312; Mongoin 2012: 454). No hay que esperar, pues, a la década de los noventa para detectar el proyecto de consolidación que Hamilton alienta desde las propias páginas de *El federalista* y que subyace en la cláusula jurídica indeterminada de los *implicit powers*.

De todo lo anterior se deduce la complejidad y profundidad de los niveles en los que se evidencia, de modo ya definitivo a estas alturas, la discrepancia teórica e ideológica de Madison y Jefferson (los «republicanos»), con Hamilton y «los federalistas». En síntesis, desde la perspectiva de aquellos:

1) Los federalistas, desatendiendo la diferencia específica natural de la Nación americana –«the beneficience of Nature» como escribe Madison en *El federalista* n.º 14– su excepcional dotación de recursos naturales y tierra apropiable, así como las infinitas posibilidades de gobierno republicano que esto faculta, sobre la base de una Nación de campesinos pequeños propietarios;

2) se inspiran en obsoletos modelos europeos (Inglaterra) basados en el principio de la soberanía indivisible e ilimitada, en jerarquías sociales artificiales, aristocráticas y ajenas al comunitarismo igualitarista americano («the great body of the people»);

3) desprecian la sólida base social agraria, los campesinos –«la mejor base de la libertad pública y el baluarte más seguro de la salud pública» (*National Gazette Essays,* Madison 1792, 1990: 512)– como verdadera fuerza social de la rural Nación americana, postulando un antinatural modelo de crecimiento económico –comercial, industrial, urbano– generador de «desigualdades» y «corrupción» crecientes;

4) desconfiando de las virtudes cívicas del pueblo americano, de la capacidad de control de la ciudadanía, privilegian la dimensión artificial de las instituciones centralizadas y la dominación política desde la capital (ejecutivo todopoderoso, ejército, Banco Nacional); así como un ideal elitista económico y político, frente al cultivo de cultura cívica y la opinión pública;

5) por todo ello, promueven una representación delegativa y elitista, que se prolonga en una lectura autoritaria, vertical («monárquica») y militarista de la república americana desconfiando de la capacidad de autogobierno democrático de la Nación; y, finalmente,

6) postulan una erosión recentralizadora del federalismo, una invasión de los poderes –considerados «residuales»– de los estados, promoviendo el reforzamiento inconstitucional de los poderes de la Unión («consolidation»).

Esta es la fundamental discrepancia ideológica, de principios, que, a despecho de lo equívoco de las denominaciones en aquella coyuntura –causante de no pocos problemas de interpretación de las posiciones en presencia– se ventilaba entre *federalistas* (Hamilton, Adams, Marshall) y *republicanos* (Jefferson, Madison), en el segundo, tercer y cuarto congresos a finales de siglo. Tal es la doble querella en torno al «great principle», que dará origen al primer sistema de partidos en Estados Unidos de América; a saber,

1) qué *modelo de Estado federal* había de construirse, desde el punto de vista de la distribución de poderes entre legislativo y ejecutivo, y entre los estados y la Unión. En este orden de cosas, Madison compartirá, desde antes de la Convención, y como queda de manifiesto en *El federalista* n.º 10, la posición que Jefferson enunciará en su *First Inaugural Address* presidencial: «We are all republicans – we are all federalists» (4 de marzo de1801) (Jefferson 1984: 493). Y en efecto, el grueso de su teoría política se articula como hemos comprobado en torno a estas dos ideas fundamentales: a) el republicanismo de una noción de libertad concebida como control popular; y b) el federalismo descentralizado, firmemente defensor de los derechos de los estados, frente a procesos de recentralización desde la Unión implementados por Hamilton;

2) qué idea de *Nación americana* estaba en juego (Aldrich 2011: 74), especialmente en lo que atañe a dos vías bien diferentes de desarrollo económico: capital y trabajo agrario (Jefferson, Madison) o capital y trabajo industrial y proceso acelerado de urbanización (Adams, Hamilton) (Schofield 2003). Pero no solo esto, pues la visión militarista de la Nación americana como potencia atlántica hegemónica defendida por Hamilton devino tan radical que lo llevó al enfrentamiento directo con el presidente Adams, cuando este optó por la vía pacífica para resolver la guerra no declarada con Francia (1800).

A su vez, quizá la diferencia de mayor relieve entre Madison y Jefferson respecto al republicanismo, proceda de la concepción del autogobierno en una república de base agraria ajena a grandes urbes: Madison diseña una «gran república» para un vasto país moderno, mientras Jefferson atiende a la base local de las «pequeñas repúblicas» como fundamento de la Unión. Este último prestaba menos atención a la construcción del vasto edifico representativo de la Unión, que a la vitalidad democrática y participativa de la ciudadanía situada en el nivel local. Es en los distritos, en los municipios, en los *wards,* en los *Town Meetings* donde, para Jefferson, la ciudadanía común debía asumir un protagonismo político innegable en la participación, la deliberación pública y en la gestión de los asuntos cotidianos. Estas «pequeñas repúblicas», son claves en la concepción republicana de una ciudadanía activa y no meramente delegativa por parte de Jefferson, pues asumirían competencias en vías de comunicación, educación, policía local, jurados, milicia y asuntos locales varios (carta a John Adams de 1813, Jefferson 1984: 1308). Por todo ello estas repúblicas de base, no constituían para él una mera anécdota o residuo fundacional de los primeros colonos, sino que eran consideradas como la célula madre de la república, aún más, como la verdadera clave de bóveda del gobierno americano («the key stone of the arch of our government») (Jefferson 1984: 1308), toda vez que «en estas pequeñas repúblicas residirá la principal fuerza de la república de la Unión» (Jefferson 1984: 1227). Además, el mantenimiento de la muy saludable distribución de poderes entre la Unión y los estados (aquella «salutary distribution of powers»), constituye, conjuntamente con el republicanismo cívico, en gráfica expresión de Jefferson, las dos «anclas de salvación» («the two sheet-anchors of our Union») que fondean el sistema político americano al abrigo de las tormentas centralizadoras (carta al juez Johnson de 1823, Jefferson 1984: 1477).

Por otro lado, la concepción del federalismo republicano de Jefferson, conecta, desde una perspectiva que peralta la dimensión de la cultura cívica, con la más sofisticada, desde el punto de vista institucional, de su amigo Madison. Ahora bien, el propio Madison, no debe olvidarse, subraya, sin embargo, que la principal salvaguarda de la federación no es la institucional –considerada de modo significativo como «auxiliary precaution»– sino la movilización popular, la opinión pública y el criterio de esta sobre lo que constituye una trasgresión no permisible, «the popular safeguard», empleando para ello, por cierto, una vez más, la misma expresión que

Jefferson: «The people themselves» (véase, Jefferson 1984: 274; Madison 1999: 532). Pues bien, ambas dimensiones, republicana y federal, se consideran amenazadas, por parte de Jefferson y Madison, mediante iniciativas tales como la creación del Banco Nacional propuesto por Hamilton, la cual implicaba, a su juicio, una centralización excesiva de la economía y no estaba, además, incluido en la Constitución.

Pero, sobre todo, el desacuerdo entre Adams & Hamilton y Jefferson & Madison llegará a su apogeo con las *Alien and Sedition Acts* del gobierno Adams (1798), las cuales otorgaban a la Unión, en opinión de estos últimos, poderes que no solo vulneraban derechos políticos fundamentales de la ciudadanía, sino que tampoco estaban recogidos en la Constitución, y erosionaban gravemente el autogobierno de los estados. Recuérdese que el control popular, en el modelo de Madison, se hace a través de los «órganos locales» que son los estados, mediante los cuales el pueblo expresa su voluntad plural y diferenciada. La erosión de sus competencias vulneraba directamente la idea fundamental de la Constitución concebida como un «compact» entre los estados (Rosen 1999).

Resulta preciso clarificar la común posición de Madison y Jefferson respecto al federalismo a finales de siglo, pues, pese su concepción de *federalismo nacional* (*América* como Nación implícita de referencia que no se consolidará hasta la Guerra Civil (Ackerman 2007), su defensa de los derechos de los estados, aun más, su idea de que el pueblo actúa *también* indirectamente a través de los estados mediante el «derecho de interposición» en defensa de los derechos y competencias que les pertenecen, suele generar equívocos sobre un supuesto «confederalismo» de ambos. Este daría pie a la interpretación de que las *Kentucky* y *Virginia Resolutions* alentarían o al menos serían instrumentalizadas por el secesionismo de los «nullifiers» años más tarde (John Calhoun).

Pues bien, en razón de todo lo anteriormente expuesto, resulta poco o nada sorprendente la coincidencia de Madison –en sus escritos sobre la opinión pública, por ejemplo, en 1791, en la *National Gazette* (Madison 1999: 500)– con los juicios de Jefferson (en sus cartas sobre la democracia local) (Jefferson 1984: 453), en torno al equilibrio necesario entre el autogobierno de los estados y el gobierno compartido en la Unión, como base indispensable, a la vez, del republicanismo (en cuanto control y participación de los ciudadanos en niveles próximos de gobierno, lo que luego se llamará «subsidiaridad»), y del federalismo (mantenimiento de los poderes de los estados frente a la invasión competencial por parte de la Unión). La «consolidación» del federalismo americano, su recentralización, implicaba para ambos –frente al desvío «monárquico» (calificativo que Jefferson y Madison reiteran una y otra vez en su correspondencia y de ahí el etiquetado de «partido republicano», posteriormente «Demócrata Republicano») protagonizado por Hamilton– la liquidación de la república, al tiempo que de la federación.

Madison, por su parte, procede entre 1791 y 1792 a un análisis en profundidad de las diferencias políticas fundamentales que se alzan entre él y Hamilton, especialmente en torno a la «consolidation». Estas reflexiones pueden consultarse en sus papeles no publicados bajo el epígrafe «Notes for the National Gazette Essays» también llamadas *Notes on Government* (PJM 14: 158 y ss.). En estas «Notes» y en los artículos que llevan por título «Consolidation» de 5 de diciembre de 1791, o «Government» de 2 de enero de 1792, nuestro autor realiza una defensa de los derechos de los estados y una crítica radical a la centralización de la federación norteamericana, articulada en torno a dos argumentos fundamentales: 1) el traslado de muchos de los poderes de los estados a la Unión y de la Unión al poder ejecutivo presidencialista de esta, se traduce, de hecho, en que el jefe del ejecutivo se «transforma en un monarca» (Madison 1999: 498), al que

solo le faltaría prescindir de la elección y proceder por «designación hereditaria» (Sheldon 2001: 78). Por el contrario, «los amigos verdaderos de la Unión, son los amigos de la política republicana, la cual constituye el único cemento de la Unión de un pueblo republicano; en oposición al espíritu de usurpación y monarquía que constituye el *menstruum* capaz de disolverla» (Madison 1999: 518); 2) la pérdida de poder por parte de los estados significará, como ya hemos apuntado, la privación de los «órganos locales» a través de los cuales se expresan 10 o 20 millones de ciudadanos cuya opinión pública, plural y diversa, se vería sumida «en un silencio universal». Madison insiste al respecto en una vieja idea: precisamente esta opinión pública de base local es la que, como afirma en otro artículo de la *National Gazette:* «pone los límites a cada gobierno, y constituye el soberano efectivo en todo gobierno libre» (Madison 1990: 500). Todo ello se ve fielmente reflejado en su fundamental *speech* en el Congreso de 2 de febrero de 1791, donde, en una devastadora critica de la propuesta de Hamilton sobre el Banco Nacional, concluye que de llevarse a cabo el proyecto: «La esencial característica del gobierno americano, la de estar compuesto por poderes limitados y enumerados, sería destruida» (Madison 1990: 485). La oposición al Banco Nacional por parte de Madison estaba tan anclada en sus principios federales y republicanos que, durante su presidencia, pese a los informes favorables de su secretaría del Tesoro vetaría la propuesta en 1814. Solamente después de que las necesidades acuciantes de financiación para la guerra contra Inglaterra lo hicieran inevitable, firmaría la creación del mismo en 1816.

La distancia entre Madison y Jefferson, por un parte, y Hamilton y Adams por otra, a estas alturas resulta ya insalvable. El tiempo de colaboración entre unos y otros ha terminado hace tiempo y comienza una nueva etapa de competición y alternativas, el tiempo de los partidos políticos. Los partidos que, como vimos, Madison considera que «son inevitables» en su artículo del 23 de enero de 1792, adquieren definitivamente una clarificación ideológica y programática. En su artículo «A Candid State of Parties» Madison traza con claridad polémica la división ideológica entre «republicanos» y «monárquicos», sobre la base de un antagonismo entre la masa del pueblo y las clases opulentas, entre los partidarios de un sistema «ni completamente nacional, ni completamente federal» y los partidarios de la consolidación centralizadora, en definitiva, entre el partido republicano y el partido, en sus propios términos, «antirrepublicano» («federal») (Madison 1990: 530-532).

De nuevo, este, y no otro, es el trasfondo de las *Kentucky* (Jefferson) *y Virginia* (Madison) *Resolutions* de 1798 (Madison 1999: 589; Jefferson 1984: 449). En una y otra, redactadas en plena sintonía intelectual y política, se reitera que los Estados Unidos de América «no están unidos bajo el principio de la sumisión ilimitada a su gobierno general, sino por medio de un *compact* bajo el estilo y título de una Constitución» (Jefferson 1984: 449). En definitiva, a juicio de ambos, tras las represivas medidas contra las libertades ciudadanas de las *Alien and Sedition Acts,* aprobadas por el gobierno Adams en 1798, se trataba no solo de rebajar las garantías cívicas de la república, sino de reconstruir la soberanía monista en la Unión, rompiendo con el principio fundamental de que la Constitución americana tiene, como presupuesto fundamental, la soberanía compartida; en sus propios términos: «divides the sovereignity».

En el *Report on the Alien and Sedition Acts,* texto de gran extensión y muy elaborado, de enero de 1800, Madison sustancia de modo sistemático las principales divergencias llevándolas mucho más allá de la vulneración de los derechos de la emigración, los extranjeros o la libertad de prensa. A los solos efectos que aquí interesan, en este documento sintetiza su visión de la federación republicana de modo muy detallado:

– El gobierno de la Unión es el resultado de un pacto entre estados –«resulting from the compact»– que establece la soberanía compartida (Madison 1990: 609).
– Pacto que distribuye las competencias entre aquellas que quedan en manos de los estados y aquellas otras que, taxativamente enumeradas, pertenecerán a la Unión.
– Cualquier alteración de esta distribución implica vulneración de la Constitución y el retorno al nefasto principio de «una soberanía única» (Madison 1990: 615), tema en el que Madison insiste de forma reiterada, pronunciándose enfáticamente en contra de «consolidating the states into one sovereignity» (Madison 1990: 619)
– Lo cual implica, no solo destruir el federalismo en cuanto sistema político basado en el equilibrio entre autogobierno y gobierno compartido, entre unidad y diversidad, sino transformar el sistema republicano de los Estados Unidos en «una monarquía» (Madison 1999: 622)
– Que el pueblo –«We the people», «The people themselves»– no actúa en el sistema federal como multitud atomística de individuos singulares y aislados, sino a través de la unidades constitutivas del pacto fundador, los estados, en uso de la parcela de la soberanía (dividida) que les corresponde.
– Que la cláusula del «general welfare» no puede interpretarse de modo arbitrario y extensivo para justificar por razones de «bienestar general» del país la concentración de nuevos poderes en la Unión, más allá de los enumerados taxativamente en la Constitución (Madison 1999: 618).
– Que las *Alien and Sedition Acts* resultan una monstruosidad –«a monster»– pues subvierten los principios generales de un gobierno libre, republicano, vulnerando derechos civiles y políticos esenciales (libertad de expresión –«free comunication»–, libertad de prensa, etc.) al tiempo que la distribución competencial de la Constitución (Madison 1999: 620).

Muchos años más tarde Madison se mantendrá fiel al principio fundamental de su visión federalista del *compact* y la *soberanía compartida* entre la Unión y los estados, el cual, sin embargo, suele pasarse por alto y que se remonta, como hemos visto, a su texto *Vices of the political system of the United States*. De hecho una de las aportaciones capitales de la teoría federal de Madison reside en que dispensa de la lógica del concepto hobbesiano de poder soberano, esto es monista, ilimitado e indivisible (Ostrom 1987: 42, 1991: 8). Si en 1787 nuestro autor postulaba el federalismo en términos de radical «modificación de la soberanía» (Madison 1999: 79), en *El federalista* n.º 19 deploraba la «repulsiva cualidad inherente a la naturaleza de la soberanía (repellent quality, incident to the nature of sovereignty), y en 1800 reafirmaba el *compact* entre estados como libre decisión desde la «soberanía» (compartida) de estos, en 1830 escribirá de nuevo: «si la soberanía no se encuentra dividida, el sistema político de los Estados Unidos de América resulta una quimera» (Madison 1999: 653).

Por esta razón, frente a los «nullifiers» y «secesionistas» de 1830, Madison, en su correspondencia, insistirá de nuevo en este principio: tanto los nacionalistas (centralistas) como los secesionistas cometían, a su juicio, el mismo error, ora atribuir la soberanía a la Unión, ora atribuir la soberanía a los estados, olvidando que «the American experiment», «this new and compound system», «emphatically *sui generis*», se fundaba precisamente en un postulado radicalmente distinto: «dividing sovereignty» (McCoy 1989: 150). Resulta de extraordinario interés el hecho de que, al hilo del debate con los *nullifiers* en los años treinta, en la correspondencia mantenida con el senador Webster, por ejemplo, Madison recuerde a este lo

irrenunciable del «original compact» de los Estados Unidos de América, el cual, afirma, «debe ser respetado tanto por parte de los nacionalistas como de los secesionistas». La razón resulta bien elocuente: «es un hecho indiscutible que la Constitución ha sido hecha por el pueblo, *pero en cuanto incorporado («embodied») en los varios estados que integraban el mismo*, y por otra parte, hecha por los estados en su más alta capacidad de autoridad» (McCoy 1999: 149).

Por cierto, también en Jefferson encontramos reiterada una y otra vez la misma idea de Madison de la conexión interna y conceptual entre democracia republicana y federalismo «dualista». Por decirlo con palabras de su *Presidencial First Inaugural Address* (1801): «el mantenimiento de los gobiernos de los estados en todos sus derechos, constituye el más competente modo de administrar nuestros asuntos domésticos y el más seguro baluarte contra las tendencias antirrepublicanas» (Jefferson 1984: 495). Aún más, en su concepción, los estados son («the true barriers of our liberty») «las verdaderas barreras de nuestra libertad en este país» (carta a Desttut de Tracy 1811, Jefferson 1984: 1245).

Finalmente, debe destacarse una parcial afinidad entre Madison y Jefferson en torno a la concepción del control de constitucionalidad de las leyes. Madison (*El federalista* n.º 49) era partidario, como hemos visto, del control de constitucionalidad de las leyes, coincidiendo en este punto, en principio, con Hamilton (n.º 88), quien de la mano de la consideración de Montesquieu del poder judicial como «en quelque façon nul», postula no solo que «la Constitución debe ser considerada por los jueces como una ley fundamental y a ellos corresponde establecer su significado, así como el significado de todo acto particular procedente del legislativo», sino que esto «no supone de ningún modo una superioridad del poder judicial sobre el legislativo». Ahora bien, como ya hemos señalado, Madison siempre fue muy cauteloso, desde sus principios republicanos, respecto a que este poder de control de constitucionalidad de las leyes o bien fuera inútil frente a los otros poderes, o bien, de potenciarse al socaire de su «neutralidad», supusiera un desplazamiento de poder que trasladase la supremacía política lejos del Congreso, dejándola en manos del poder judicial. Pero no solo razones *republicanas,* sino también razones *federales* estaban detrás de la desconfianza de Madison hacia el poder judicial como árbitro último. En efecto, la concepción madisoniana del federalismo como sistema de autorrefuerzo, basada en *checks and balances,* competición y control electoral entre los diferentes ámbitos del sistema (parlamentario) multinivel (*El federalista* n.º 62), y opinión pública vigilante (control popular), no dejaba mucho lugar para una institución tan autonomizada de la voluntad popular, «removed from the people» (*El federalista* n.º 49), un valedor de la Constitución independiente de la mayoría del electorado (Bednar 2003). De ahí el desacuerdo notorio de ambos con la sentencia del juez Marshall en 1803, la célebre *Marbury* vs. *Madison*. Jefferson suscribía, como Madison, desde siempre, la superioridad formal de la Constitución sobre las leyes ordinarias, pero no compartía el principio de que el Tribunal Supremo fuera el último y único intérprete de la Constitución, especialmente en las relaciones entre los estados y la Unión. En su opinión, desde una perspectiva republicana, si «debe haber un último árbitro en alguna parte», como señalaba el juez Marshall, este debería residir, *para los temas fundamentales,* en el poder constituyente, pues no debería olvidarse que «el último árbitro es el pueblo de la Unión, reunido en Convención a requerimiento del Congreso o de los 2/3 de los estados» (carta al juez Johnson 1823, Jefferson 1984: 1245).

Serán todos estos reiterados acuerdos entre Madison y Jefferson, por encima de innegables diferencias, algunas de las cuales hemos apuntado, y la gran distancia política de ambos respecto a Hamilton en la concepción de la república y la federación, del Estado y la Nación americanos, la que, a despecho de la fugaz colaboración en *El federalista,* darán lugar a la creación por parte

de aquellos del «partido republicano». El propio Hamilton reconocerá, en 1801, que las diferencias con Madison fueron siempre sustantivas y «de principios»– en sus propias palabras: «a war of principles». Divergencias que alcanzaban hasta las mismas «foundations of society» (PAH 25: 352-370). No debidas a la mera ambición personal o al influjo de Jefferson, como había maliciado con anterioridad (Sheehan 2009: 54). El Partido Republicano, posteriormente demócrata-republicano, buscará movilizar electoralmente, desde la oposición a Adams, a la opinión pública norteamericana contra las políticas de los «federalistas». Esta cuestión inicial de principios, devenida en lógica de acción colectiva y problema organizativo y electoral, constituirá el fulcro de la posterior competición política a finales de siglo. Aquella dinámica se tradujo en la victoria en la carrera presidencial de Jefferson sobre Adams en 1800, su posterior doble mandato, con Madison de secretario de Estado (1800-1808), y finalmente, como es conocido, en la presidencia del propio Madison (1809-1817).

Ramón Máiz

[1] A lo largo de la preparación de esta edición y prólogo de *El federalista,* el autor fue adquiriendo diversas deudas intelectuales y morales de las que resulta imposible dar debida cuenta. Conste, en todo caso, mi reconocimiento a Juan Linz, Robert Dahl y Mark Warren en Yale y Georgetown; a Fernando Vallespín y a los miembros del Grupo de Teoría Política de la Universidad Autónoma de Madrid; a Carles Viver y el Institut d'Estudis Autonòmics y Federals de Barcelona; a Carme Valls y a los colegas y amigos de Federalistas en Red y Federalistes d'Esquerres; a Miquel Caminal, Clelia Martínez Maza, Francisco Caamaño, Joan Romero, Luis Moreno, María Isabel Fajardo, Elena Guitián, Darío Villanueva y José Manuel Barbeito.

Deseo dejar constancia expresa de mi agradecimiento al personal de las bibliotecas de las Universidades de Georgetown (Lauinger Library), Harvard (Widener Library) y Santiago de Compostela (Biblioteca Concepción Arenal), sin cuya inestimable ayuda ni esta edición, ni el estudio introductorio, hubieran resultado posibles.

Ediciones de *El federalista* consultadas

BAILYN, Bernard (ed.) (1993): *The Debate on the Constitution,* Nueva York, The Library of America (2 vols.).

BALL, Terence (ed.) (2003): *The Federalist with Letters of «Brutus»* Cambridge, Cambridge University Press.

CANTILO, J. M. (1868): *El federalista,* Buenos Aires, Imprenta del Siglo.

COOKE, Jacob E. (ed.) (1961): *The Federalist,* Hanover, Wesleyan University Press.

JÈZE, G. y ESMEIN, A. (eds.) (1902): *Le Fédéraliste,* París, Giard et Brière.

KRAMNICK, Isaak (ed.) (1987): *The Federalist Papers,* Londres, Penguin.

KINCAID, John (ed.) (2009): *El federalista,* Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics (trad. al catalán de Joan Solé).

ROY, F. P. (ed.) (1981): *The Federalist Papers,* Baltimore, John Hopkins.

SHAPIRO, Ian (ed.) (2009): *The Federalist Papers,* New Haven, Yale University Press.

VELASCO, Gustavo R. (ed.) (1944): *El federalista,* México, Fondo de Cultura Económica.

WEBSTER, Mary (ed.) (1999): *The Federalist Papers,* Washington, Merrill Press.

Referencias bibliográficas

ACKERMAN, B. (2007): «Are we a Nation?», *Harvard Law Review* 120, 7, pp. 1738-1756.

ALDRICH, J. (2011): *Why Parties? A Second Look,* Chicago, Chicago University Press. [Ed. cast.: *¿Por qué los partidos políticos. Una segunda mirada.* Presentación de N. Lagares y R. Máiz, Madrid, CIS, 2012.]

BAILYN, B. (1967): *The Ideological Origins of the American Revolution*, Cambridge (Mass), Harvard University Press.

—: (1993): *The Debate on the Constitution* (2 vols.), Nueva York, The Library of America.

BALL, T. (ed.) (2008): *James Madison,* Burlington, Ashgate.

BANNING, L. (1995): *The Sacred Fire of Liberty. James Madison and The Founding of the Federal Republic,* Ithaca, Cornell University Press.

BEARD, Charles A. (1935) (1965): *An economic Interpretation of the Constitution of the United States,* Nueva York, Free Press.

BEAUD, O. (2007): *Théorie de la Fédération,* París, Presses Universitaires de France.

BEDNAR, J. (2009): *The Robust Federation,* Nueva York, Cambridge University Press.

BESSETTE, J. M. (1994): *The Mild Voice of Reason. Deliberative Democracy & American National Government*, Chicago, Chicago University Press.

CANFORA, L. (2014): *El mundo de Atenas,* Barcelona, Anagrama.

CHAPPELL, H. y KEECH, W (1989): «Electoral Institutions in *The Federalist* Papers», en B. Grofman & D. Wittman, *The Federalist Papers and the New Institucionalism,* Nueva York, Agathon.

CONDORCET (1986): *Sur les elections*, París, Fayard.

DAHL, R. (1956): *A Preface to Democratic Theory,* Chicago, Chicago University Press.

—: (2006): «Reevaluating Madisonian Democracy», en *A Preface to Democratic Theory. Expanded edition,* Chicago, Chicago University Press, pp. 152-173.

DIAMOND, L. (1959): «Democracy and *The Federalist*», *American Political Science Review* 53, pp. 52-68.

DOUGHERTY, K. (2003): «Madison's Theory of Public Goods», en S. Kernell, (2003), *James Madison. The Theory and Practice of Republican Government,* Stanford, Stanford University Press.

DUNN, J. (2009): «Unmanifest Destiny», en I. Shapiro (ed.) *The Federalist Papers,* New Haven, Yale University Press.

EPSTEIN, D. (1984): *The Political Theory of the Federalist,* Chicago, Chicago University Press.

EADIE, J. W. (ed.) (1976): *Classical Traditions in Early America,* Ann Arbor, University of Michigan.

ELKIN, S. L. (2006): *Reconstruction the Commercial Republic,* Chicago, Chicago University Press.

ELKINS, S. y MCKITRICK, E. (1993): *The Age of federalism. The Early American Republic 1788-1800,* Nueva York, Oxford University Press.

ENGEMAN, Th., ERLER, E., HOFELLER, Th. (1988): *The Federalist Concordance,* Chicago, Chicago University Press.

FARRAND, M. (1911) (1966): *The Records of the Federal Convention of 1787* (vols. I, II, III y IV Supplement (1987).

FEREJOHN, J. (2003): «Madisonian Separation of Powers», en S. Kernell, *James Madison. The Theory and Practice of Republican Government,* Stanford, Stanford University Press, pp. 126-156.
GROFMAN, B. y WITTMAN, D. (eds.) (1989): *The Federalist Papers and the New Institutionalism,* Nueva York, Agathon.
HAASE, W. y REINHOLD, M. (1994): *The Classical Tradition and the Americas,* Nueva York, De Gruyter.
HAMILTON, A. (1961-1979): *The Papers of Alexander Hamilton* (PAH), H. Syrett y J. Cooke (eds.) (26 vols.), Nueva York, Columbia University Press.
HOFSTADTER, R. (1969): *The Idea of a Party System. The Rise of a Legitimate Opposition in the United States (1780-1840),* Berkeley, California University Press.
ISRAEL, J. (2011): *Democratic Enlightment. Philosophy, Revolution, and Human Rights (1750-1790),* Nueva York, Oxford University Press.
JEFFERSON, Th. (1984) *Writings,* Nueva York, The Library of America.
KALYVAS, A. & KATZNELSON, I. (2008): *Liberal Beginnings. Making Republic for the Moderns,* Nueva York, Cambridge University Press.
KERNELL, S. (ed.) (2003): *James Madison. The Theory and Practice of Republican Government*, Stanford, Stanford University Press.
KIEWIET, D. & MCCUBBINS, M. (1991): *The Logic of Delegation,* Chicago, Chicago University Press.
LABUNSKI, R. (2006): *James Madison and the Struggle for the Bill of Rights,* Nueva York, Oxford University Press.
LANDEMORE, H. (2013): *Democratic Reason. Politics, Collective Intelligence and the Rule of the Many,* Princeton, Princeton University Press.
MADISON, J. (1787) (1901): *Of Ancient and Modern Confederacies,* en WJM, vol. II, Putnam's, Nueva York, pp. 369-390.
—: (1791-1792): *Notes on Government*, en PJM, vol. 14, pp. 168 y ss.; *Writings,* 1999, pp. 498 y ss.
—: (1962-): *The Papers of James Madison* (PJM), W. Hutchinson *et al.* (eds.), Chicago y Charlottesville, Chicago University Press y University Press of Virginia (17 vols.).
—: (1900-1910): *The Writings of James Madison* (WJM), Galillard Hunt (ed.), Putnam's, Nueva York (9 vols.).
—: (2007): *The Debates in the Federal Convention of 1787,* Nueva York, Prometheus Books.
—: (1999): *Writings,* Nueva York, The Library of America.
—, HAMILTON, A. y JAY, J. (1788, 2003): T. Ball (ed.), *The federalist,* Nueva York, Cambridge University Press.
MÁIZ, R. (2007): *Nación y Revolución: la teoría política del abate Sieyès,* Madrid, Tecnos.
—: (2011): «The Political Mind and Its Other. Rethinking the Non-Place of Passions in Modern Political Theory», en M. Engelken *et al., Politics and Emotions,* Wiesbade, Springer.
—: (2013): «Naturaleza, Nación y República federal: El excepcionalismo norteamericano de Thomas Jefferson», *Revista de Estudios Políticos* 54*,* pp. 13-39.
—: (2014): «Dividing Sovereignty: la teoría política de James Madison», *Revista d'Estudis Autonòmics i federals* 19, pp. 11-66.
MANIN, B. (1997): *The Principles of Representative Government,* Cambridge, Cambridge University Press.

MARIENSTRAS, E. & WULF, N. (2010): *The Federalist Papers. Défense et Illustration de la Constitution Fédérale des États-Unis,* París, Presses Universitaires de France.
MARTÍNEZ MAZA, C. (2013): *El espejo griego. Atenas, Esparta y las ligas griegas en la América del periodo constituyente (1786-1789)*, Barcelona, Bellaterra.
MATTHEWS, R. K. (1995): *If Men were Angels. James Madison and the Heartless Empire of Reason,* Lawrence, Kansas University Press.
MCCOY, D. R. (1980): *The Elusive Republic. Political Economy in Jeffersonian America,* Nueva York, Norton.
—: (1989): *The Last of The Fathers. James Madison and the Republican Legacy*, Nueva York, Cambridge University Press.
MCLEAN, I. (2003): «Before and after Publius: The Sources and Influence of Madison's Political Thought», en S. Kernell, *James Madison. The Theory and Practice of Republican Government,* Stanford, Stanford University Press, pp. 41-63.
MONGOIN, D. (2012): *Le Pari de la Liberté. Étude sur* Le Fédéraliste, París, Garnier.
NAGEL, R. F. (2011): *The Implosion of American Federalism,* Nueva York, Oxford University Press.
NEDELSKY, J. (1990): *Private Property and the limits of American Constitutionalism,* Chicago, Chicago University Press.
OSTROM, V. (1987): *The Political Theory of a Compound Republic. Designing the American Experiment*, Lincoln, Nebraska University Press.
—: (1991): *The Meaning of Federalism,* San Francisco, ICS Press.
PAGE, B. y SHAPIRO, R. (1989) «Restraining the Whims and Passions of the Public», en B. Grofman & D. Wittman, *The Federalist Papers and the New Institucionalism,* Nueva York, Agathon.
POCOCK, J. G. A. (1965): *The Machiavellian Moment,* Princeton, Princeton University Press.
RAKOVE, J. (1990): *James Madison and the Creation of the American Republic,* Glenview, Library of American Biography.
—: (1997): *Original Meanings. Political Ideas in the Making of the Constitution,* Nueva York, Vintage.
REID, Ph. (1989): *The Concept of Representation in the Age of the American Revolution,* Chicago, Chicago University Press.
RICHARD, C. J. (1995): *The Founders and the Classics,* Cambridge (Mass), Harvard University Press.
RIKER, W. (1987): «The Invention of Centralized Federalism», en W. Riker (ed.), *The Development of American Federalism,* Boston, Kluwer.
ROSEN, G. (1999): *American Compact,* Lawrence, Kansas University Press.
SCHOFIELD, N. (2003): «Madison and the Founding of the Two Party-System», en S. KERNELL (2003), *James Madison. The Theory and Practice of Republican Government,* Stanford, Stanford University Press, pp. 302-329.
—: (2006): *Architects of Political Change,* Nueva York, Cambridge University Press.
SCHWARTZ, Th. (1989): «*Publius* and Public Choice», en Grofman & Wittman, *The Federalist Papers and the New Institucionalism,* Nueva York, Agathon.
SHAPIRO, I. (2009): «*The Federalist* then and now», en I. Shapiro (ed.), *The Federalist Papers,* New Haven, Yale University Press.

SHEEHAN, C. (2009): *James Madison and the Spirit of Republican Self-Government,* Nueva York, Cambridge University Press.
SHELDON, G. W (2001): *The Political Philosophy of James Madison,* Baltimore, John's Hopkins University Press.
SHKLAR, J. (1998): *Redeeming American Political Thought,* Chicago, Chicago University Press.
WOOD, G. (1969): *The Creation of the American Republic,* Chapel Hill, North Carolina University Press.
ZUCKERT, M. P. (1994): *Natural Rights and the New Republicanism,* Princeton, Princeton University Press.

EL FEDERALISTA[1]

UNA COLECCIÓN DE ENSAYOS ESCRITOS A FAVOR DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN.
DIRIGIDO AL PUEBLO DEL ESTADO DE NUEVA YORK

[1] Nota de los traductores:

El texto de *El federalista* empleado en esta traducción es el de la primera edición publicada por McLean en Nueva York en 1788, en dos volúmenes, bajo el título *The federalist: A Collection of Essays written in favor of the New Constitution, as agreed upon by the Federal Convention, September 17, 1787.*

Los encabezamientos de cada capítulo proceden de esta edición. En cuanto a las notas, en las que no figura indicación alguna, son las originales de los autores, mientras que las introducidas por los traductores están identificadas como *[N. de los T.]*.

Prefacio a la primera edición de 1788

Confiamos en que esta colección de artículos, aparecidos en los periódicos de esta ciudad, bajo el título de EL FEDERALISTA, resulten útiles para formar el juicio del público respecto a la perentoria cuestión de la Constitución para los Estados Unidos, sometida estos días a la consideración del pueblo de América. El deseo de iluminar tan interesante asunto ha conducido, en buena medida de modo ineluctable, a una más prolija discusión de la que fue inicialmente proyectada. Y, no estando aún completada la empresa, se ha juzgado apropiado dividir la colección en dos volúmenes, de los cuales los números ya publicados componen el primero de ellos. El segundo volumen aparecerá en cuanto el editor lo tenga listo para su publicación[1].

Las particulares circunstancias bajo las cuales han sido escritos estos artículos ha vuelto impracticable evitar tanto violaciones de método cuanto repeticiones de ideas, lo cual, a buen seguro, disgustará a un lector dotado de juicio crítico. El último defecto ha sido incluso intencionalmente asumido en orden a reforzar los argumentos de mayor peso para la perspectiva general de la argumentación. El respeto a la opinión pública, más que la preocupación por la calidad literaria del texto, han aconsejado este proceder. Nuestro mayor deseo es promover la causa de la verdad y favorecer un juicio correcto sobre los verdaderos intereses de la Comunidad.

Nueva York,
17 de marzo de 1788

[1] Los artículos n.os 78 a 85 aparecieron antes en el libro *The Federalist. Volume Second* (Nueva York, 28 de mayo de 1788) que en los periódicos. El primero de ellos se publicó en *The Independent Journal* el 14 de junio de 1788; y el último en el *The New York Packet,* el 15 de agosto de 1788.

Número 1
Introducción

Independent Journal, 27 de octubre de 1787

Después de haber experimentado de manera inequívoca la ineficacia del actual gobierno federal[1], se os pide ahora que deliberéis sobre una nueva Constitución para los Estados Unidos de América. La importancia del asunto habla por sí sola, pues afecta nada más y nada menos que a la existencia misma de la UNIÓN, a la seguridad y el bienestar de los estados que la integran, y al destino de un imperio que, en muchos sentidos, se presenta como el más interesante de cuantos existen en la actualidad. A menudo se ha comentado que parece como si el destino le hubiera reservado al pueblo de este país, por su conducta y ejemplo, la oportunidad de decidir la importante cuestión de si las sociedades humanas son, en verdad, capaces de establecer un buen gobierno por medio de la reflexión y la libre elección o si, por el contrario, están condenadas a depender siempre del azar y de la fuerza en sus constituciones políticas. Si hay algo de verdad en lo que digo, es razonable pensar que esta crisis actual podría constituir la ocasión perfecta para que finalmente se resuelva esta duda; y una decisión errónea por nuestra parte merecería, desde esta perspectiva, ser considerada como general infortunio para toda la humanidad.

Esta perspectiva implica que, aparte del patriotismo, habría que añadir el aliciente de la filantropía, resaltando así el interés que deberían sentir, ante este acontecimiento, todas aquellas gentes honestas y que tengan consideración por los demás. Sería grato que nuestra decisión estuviera guiada por una evaluación sensata de nuestros verdaderos intereses, sin confusión ni prejuicios ajenos al bien público. Esto es lo que ardientemente deseamos pero, sin embargo, no contamos con ello. El texto que nos ofrecen, y sobre el que hemos de deliberar, afecta a tantos intereses particulares e introduce innovaciones en tantas instituciones locales, que inevitablemente traerá a discusión una variedad de cuestiones ajenas a los méritos del propio plan, y de opiniones, pasiones y prejuicios poco favorables al descubrimiento de la verdad.

Entre los obstáculos más formidables a los que se enfrenta la nueva Constitución podemos distinguir dos: el interés obvio de cierta clase de personas en cada estado[2] para resistir los cambios que pudieran conllevar un riesgo de disminución de su poder, de su salario y del peso de los cargos que ejercen en las administraciones estatales; y la ambición pervertida de otras, que esperan engrandecerse por los errores de su país, o suponen que dispondrán de mejores posibilidades de promoción si se divide el imperio en varias confederaciones parciales, en lugar de unirlo bajo un solo gobierno.

Sin embargo, no es mi intención extenderme en observaciones de esta índole. Entiendo perfectamente que sería una falta de sinceridad concluir que el rechazo a la Constitución por parte de un grupo de ciudadanos resulta por entero achacable a opiniones interesadas o ambiciosas (solo porque su posición les hace objeto de sospecha). Si somos sinceros, hemos de admitir que incluso estos ciudadanos pueden actuar con intenciones honestas; y no podemos dudar de que buena parte de la oposición que ha surgido, o que puede surgir de ahora en adelante, actúe de manera inocente aunque no siempre respetable, debido a los errores fortuitos de unas mentes ofuscadas por celos y temores preconcebidos. Las razones para que el juicio humano se tuerza son tan variadas y poderosas que, en muchas ocasiones, observamos como en una cuestión social de primera magnitud hay hombres sabios y buenos tanto en el lado equivocado del problema como en el que tiene la razón. Es importante tener en cuenta esta circunstancia y debería ser una lección de

moderación para aquellos que siempre están convencidos de poseer toda la razón en una controversia. Otra razón en favor de la cautela en este tema se podría derivar de esta reflexión: no siempre tenemos la certeza de que los que se proclaman defensores de la verdad alberguen principios más puros que sus antagonistas. Los que apoyan una política acertada tienden a estar tan influidos por la ambición, la avaricia, la animosidad personal, la oposición partidista y otros muchos impulsos que en modo alguno resultan superiores a estos, como aquellos otros que se oponen a lo correcto en una cuestión determinada. Incluso sin estos incentivos para la moderación, no hay nada peor, a la hora de formar un juicio, que el espíritu intolerante tan característico de todos los partidos políticos. El proselitismo a fuego y espada resulta tan absurdo en política como en religión. Pero es lo cierto que, tanto en una como en la otra, las herejías rara vez se curan con la persecución.

Sin embargo, aunque se puedan considerar como justos estos sentimientos, ya tenemos muestras suficientes de que ocurrirá lo mismo que en todos los grandes debates nacionales anteriores: se dará rienda suelta a un torrente de airadas y malignas pasiones. A juzgar por el comportamiento de los partidos en la oposición, debemos concluir que se esforzarán por mostrar unos a otros lo justificadas que son sus opiniones, aumentando el número de sus adeptos mediante la exaltación con que expresan sus proclamas y la amargura de sus improperios. El celo ilustrado por reforzar la energía y la eficiencia del gobierno resultará estigmatizado como la señal inequívoca de un temperamento propicio al poder despótico y hostil a los principios de la libertad. Aunque suele ser más a menudo un error surgido de la razón que del corazón, mostrarán un afán excesivamente escrupuloso por evitar cualquier amenaza a los derechos del pueblo, no siendo esto sino mera afectación y estratagema, cebo rancio para conseguir popularidad a costa del bien público. Suele olvidarse que los celos normalmente acompañan a un amor violento y que el noble entusiasmo por la libertad tiende a estar infectado por un espíritu de desconfianza intolerante e iliberal. Por otra parte, se olvida igualmente que el vigor del gobierno resulta esencial para asegurar la libertad; que nunca se pueden separar estos dos intereses si se quiere formar un juicio bien fundado e informado; y que la más peligrosa ambición suele esconderse más frecuentemente tras la engañosa máscara de la defensa de los derechos del pueblo, que bajo la apariencia imponente del celo en la firmeza y eficiencia del gobierno. La historia nos enseña que el primer camino se considera mucho más eficaz que el segundo a la hora de establecer el despotismo. De hecho, de los hombres que han subvertido las libertades de las repúblicas, el número más ingente de aquellos inició su carrera mostrando un interés servil por el pueblo, comenzando como Demagogos y terminando como Tiranos.

Las observaciones anteriores han sido hechas con vistas a poneros en guardia, a vosotros, mis estimados conciudadanos, contra cualquier intento, venga de donde venga, por influir en vuestra decisión sobre un asunto de la máxima importancia para vuestro bienestar, y para evitar que recibáis impresiones de otra fuente que no sea la evidencia de la verdad. Sin duda ya os habréis dado cuenta, por el tono general de mis comentarios, que proceden de alguien que no se muestra contrario a la nueva Constitución. Sí, mis compatriotas, confieso que después de haberla evaluado atentamente, tengo la clara convicción de que os interesa ratificarla. Estoy convencido de que es el camino más seguro hacia vuestra libertad, dignidad y felicidad. No mostraré ninguna reserva, pues no la poseo en absoluto. Tampoco os entretendré con una apariencia de deliberación, pues ya me he decidido. Reconozco con franqueza mis convicciones, y os mostraré abiertamente las razones en las que se fundan. La conciencia de las buenas intenciones desdeña toda ambigüedad. De todos modos, no me extenderé en exhortaciones de esta índole, ya que mis motivos han de

permanecer en lo más recóndito del corazón. Pero mis argumentos quedarán claramente expuestos para todo el mundo, y podrán ser juzgados por todos, siendo ofrecidos, al menos, con el ánimo de no perjudicar la causa de la verdad.

Me propongo discutir en una serie de artículos los siguientes temas de interés: *La utilidad de la UNIÓN para vuestra prosperidad política – La insuficiencia de la Confederación actual para conservar la Unión – La necesidad de un gobierno por lo menos tan enérgico como el propuesto por la Convención, con el fin de lograr el objetivo anterior – La conformidad de la Constitución propuesta con los verdaderos principios del gobierno republicano – Su semejanza a la Constitución de vuestro propio estado*[3] y, finalmente, *– La seguridad adicional de que su adopción servirá para mantener este tipo de gobierno, junto con la libertad y la propiedad*.

En el transcurso de esta discusión me esforzaré por dar una respuesta satisfactoria a todas las objeciones que puedan presentarse y resulten merecedoras de vuestra atención.

Tal vez parezca superfluo presentar argumentos para probar la utilidad de la UNIÓN, ya que sin duda la gran mayoría del pueblo de cada estado está profundamente convencida de ello, pudiéndose incluso considerar como una causa sin adversarios. Pero el caso es que hemos oído susurrar en los círculos íntimos de quienes se oponen a la nueva Constitución, que la extensión de los trece estados resulta excesiva para formar un sistema político conjunto y que, necesariamente, debemos recurrir a varias confederaciones separadas, compuestas de distintas partes de ese todo[4]. Es probable que esta doctrina se vaya propagando gradualmente, hasta obtener votantes suficientes como para contemplar la posibilidad de recibir un apoyo explícito. Para aquellos que sean capaces de percibir el panorama completo de este asunto, resulta evidente que hay que elegir entre adoptar una nueva Constitución o desmembrar la Unión. Por tanto, nos será de gran utilidad examinar de entrada las ventajas de la Unión, así como los males seguros y los peligros probables a los que se expone cualquier estado si se disolviera la Unión. Este será, por tanto, el tema del próximo número.

PUBLIUS (Hamilton)

Número 2
Concerniente a los peligros derivados del poder y de la influencia extranjera

The Independent Journal, 31 de octubre de 1787

Cuando el pueblo de América repare en el hecho de que se le convoca a decidir sobre una cuestión que ha de mostrarse, en sus consecuencias, como una de las más importantes que jamás han ocupado su atención, quedará patente que lo apropiado es adoptar una visión de conjunto y una posición rigurosa respecto al tema.

No hay mayor certeza que la siguiente: el gobierno constituye una necesidad indispensable. Tampoco se puede negar que una vez establecido este, el pueblo ha de cederle alguna parte de sus derechos naturales, con el fin de investirlo con los poderes indispensables para su cometido. Por tanto, bien vale la pena investigar si los intereses del pueblo americano se verán más beneficiados si se le considera a todos los efectos como una sola nación bajo un gobierno federal, que si se le

divide en confederaciones separadas y se atribuye a la máxima autoridad de cada una de ellas los mismos tipos de poderes que se aconseja otorgar a un gobierno nacional.

Hasta hace poco se aceptaba plenamente, sin que nadie lo pusiera en duda, que la prosperidad del pueblo americano dependía de que continuara firmemente unido, y los deseos, los ruegos y los esfuerzos de nuestros mejores y más sabios ciudadanos se han encaminado continuamente hacia ese objetivo. Pero ahora aparecen políticos que insisten en que esa opinión es errónea y, que en vez de buscar la seguridad y felicidad en la Unión, deberíamos buscarla en una división de los estados en distintas confederaciones o soberanías[5]. Por muy extraordinaria que parezca esta nueva doctrina, tiene sus partidarios; y ciertas personalidades que antes se mostraban muy opuestas a ella, a día de hoy se cuentan entre sus partidarios. Cualesquiera que fuesen los argumentos o atractivos que hayan dado lugar a este cambio en los sentimientos y declaraciones de estos ciudadanos, sin duda sería un error que el pueblo en general adoptase estos nuevos principios políticos, sin estar plenamente convencido de que se hallan fundados en la verdad y en una política sólida.

A menudo he disfrutado observando que América tras su independencia no está compuesta de territorios desvinculados y distantes entre sí; por el contrario, la herencia de los hijos occidentales de la libertad ha sido un país interconectado, fértil y extenso. La Providencia la ha bendecido de manera especial con una gran variedad de suelos y de cultivos, y la ha regado con innumerables vías de agua para la delicia y comodidad de sus habitantes. Una sucesión de aguas navegables forman una especie de cadena alrededor de sus fronteras, como si tratase de mantenerla unida; a la vez que los ríos más nobles del mundo discurren a distancias convenientes, presentando así vías de fácil comunicación para ayudarnos mutuamente, y transportar e intercambiar mercancías diversas.

Con igual placer he observado, a menudo, el hecho de que la Providencia ha tenido a bien conceder este país entero a un pueblo unido, un pueblo que desciende de los mismos antepasados, habla el mismo idioma, profesa la misma religión, está ligado a los mismos principios de gobierno, muy similar en sus maneras y costumbres, y que, por ser capaz de unir sus consejos, sus armas, y sus esfuerzos, luchando hombro a hombro durante una larga y sangrienta guerra, ha establecido noblemente su general libertad e independencia.

Es como si este país y este pueblo estuviesen hechos el uno para el otro, como si la intención de la Providencia fuese que una herencia tan apropiada y conveniente para un grupo de hermanos, unidos entre sí por los vínculos más estrechos, nunca fuese dividida en varias soberanías insociables, recelosas y ajenas las unas a las otras.

Unos sentimientos muy parecidos han prevalecido hasta ahora entre todas las clases y todos los grupos de hombres que se hallan entre nosotros. Hemos sido continuamente un único pueblo a todos los efectos; cada ciudadano ha disfrutado en todas partes de los mismos derechos, privilegios y protección a nivel nacional. Como una nación hemos hecho la paz y la guerra; como una nación hemos vencido a nuestros enemigos comunes; como una nación, en fin, hemos sellado alianzas, firmado tratados y suscrito pactos y convenciones con países extranjeros.

Un claro sentido del valor y del beneficio de la Unión indujo al pueblo, en un primer momento, a constituir un gobierno federal para preservarla y perpetuarla. Fue formado casi tan pronto como se consiguió la existencia política. De hecho, nació en una época en la cual muchos de sus ciudadanos estaban aún convalecientes de sus heridas, sus hogares pasto de las llamas, y el avance de las hostilidades y de la desolación dejaban escaso margen para aquellas indagaciones y consideraciones, pausadas y meditadas, que siempre han de anteceder a la formación de un

gobierno sabio y equilibrado para un pueblo libre. No es de sorprender que un gobierno, instituido en tiempos tan poco propicios, resultase muy deficiente e inadecuado, una vez que se hubo experimentado, para el fin que se proponía.

Este inteligente pueblo percibió y se lamentó de estos defectos. Los ciudadanos, estando tan vinculados a la Unión como enamorados de la libertad, pronto se dieron cuenta del peligro que acechaba de manera inminente a la primera, y más remotamente a la segunda. Convencidos de que solo se conseguiría suficiente seguridad para ambas en un gobierno nacional estructurado de una manera más adecuada, convocaron con una sola voz la reciente Convención de Filadelfia, para tratar este tema tan trascendental.

Esta Convención estaba constituida por hombres que tenían la confianza del pueblo, y muchos de ellos habían llegado a ser personas muy distinguidas por su patriotismo, virtud, y sabiduría, en una época de duras pruebas para las mentes y los corazones de los hombres. Estando sus mentes libres de otros quehaceres durante una larga temporada de sosiego y paz, acometieron esta ardua tarea, pasando muchos meses en deliberaciones serenas, ininterrumpidas y diarias. Finalmente, sin haberse dejado impresionar por el poder, ni influir por pasión alguna salvo el amor a la patria, presentaron y recomendaron al pueblo un plan, fruto de sus acuerdos conjuntos y por completo unánimes.

Debemos admitir, y es lo cierto, que este plan solo está siendo *recomendado,* que no impuesto. Sin embargo, tengamos en cuenta que no lo recomendamos a fin de conseguir una aprobación o reprobación *ciega,* sino que buscamos esa consideración reflexiva y esclarecida que resulta necesaria, dada la magnitud e importancia del tema, y que indiscutiblemente debería recibir. Pero, como hemos subrayado en el número anterior, este tipo de consideración y examen es algo que debemos desear más que esperar, pues la experiencia en ocasiones anteriores nos enseña a no ser excesivamente optimistas con respecto a esta esperanza. Aún no hemos olvidado que un temor bien fundado de inminente peligro indujo al pueblo de América a constituir el memorable Congreso de 1774[6]. Este cuerpo político recomendó ciertas medidas a sus electores, y el resultado le ha dado la razón; sin embargo, recordamos perfectamente cómo la prensa de la época se llenó enseguida de panfletos y editoriales contra dichas medidas. Los agentes del gobierno que siguieron los dictados de sus intereses particulares, se mostraron incansables en sus esfuerzos por convencer al pueblo de que rechazara el consejo de aquel Congreso tan patriótico. A estos se unieron otros que habían evaluado incorrectamente sus consecuencias, o que estaban bajo la influencia indebida de compromisos adquiridos, o que se sentían motivados por una particular ambición que no se correspondía con el bien público. De hecho, muchos fueron engañados o engatusados, si bien la gran mayoría juzgó y eligió acertadamente, lo cual recordarán siempre con satisfacción.

Estos últimos consideraban que el Congreso estaba compuesto de muchos hombres sabios y experimentados, que siendo convocados de partes diversas del país, traían consigo e intercambiaban diversos tipos de útil información. Además, durante el tiempo que pasaron juntos investigando y discutiendo los verdaderos intereses del país adquirieron un conocimiento muy certero al respecto, y teniendo cada uno de ellos interés en proteger la libertad y prosperidad pública, estuvieron decididos, tanto por inclinación como por deber, a recomendar solo aquellas medidas que realmente consideraron prudentes y aconsejables, después de deliberar hasta madurar bien su respuesta.

Estas y otras consideraciones similares indujeron al pueblo a poner sus esperanzas en el buen juicio y en la rectitud del Congreso y, a pesar de las artes empleadas y los esfuerzos dedicados a frustrarles o disuadirles de ello, tomaron buena nota de su consejo. Si en aquel entonces el pueblo

tenía sobradas razones para fiarse de los miembros del Congreso, los cuales en su mayoría aún no habían sido puestos a prueba del todo, ni habían llegado a ser muy conocidos, más razones tiene ahora el pueblo para respetar el juicio y el consejo de la Convención de Filadelfia. Es bien sabido que algunos de los miembros más distinguidos de aquel Congreso, después de ser probados y aprobados por el patriotismo y las capacidades que habían demostrado, y habiendo pasado la vida adquiriendo conocimiento político, formaron parte de esta Convención, a la cual aportaron sus conocimientos y experiencias acumuladas.

Es digno de notar que no solo la primera legislatura del Congreso, sino todas y cada una de las legislaturas, junto con la reciente Convención, han estado siempre de acuerdo con el pueblo en pensar que la prosperidad de América depende de su Unión. El propósito final del pueblo al constituir aquella Convención fue el de preservar y perpetuar la Unión, y también este fue el objetivo final del plan que la Convención aconsejó que se adoptase. Entonces, a estas alturas, ¿con qué razón o propósito actúan ciertos individuos al rebajar la importancia de la Unión? ¿Por qué recomiendan crear tres o cuatro confederaciones en lugar de una? Estoy convencido de que el pueblo siempre ha estado en razón en cuanto a su forma de pensar sobre esto, y que su apoyo general y uniforme a la causa de la Unión reposa en argumentos elevados y de peso, que me esforzaré por desarrollar y explicar en los siguientes capítulos. Aquellos que, en vez del plan de la Convención, promueven la idea de sustituirlo por una serie de confederaciones dispares, parecen intuir claramente que el rechazo del plan pondría la continuidad de la Unión en una situación de grave peligro. No cabe duda de que sería así, y deseo sinceramente que cada buen ciudadano pueda prever que si llegamos a la disolución de la Unión, América tendrá buenas razones para exclamar, con las palabras del poeta, «¡ADIÓS! UN LARGO ADIÓS A TODA MI GRANDEZA»[7].

PUBLIUS (JAY)

Número 3
Continuación del mismo tema

The Independent Journal, 3 de noviembre de 1787

No resulta novedoso afirmar que un pueblo (si, como el americano, es inteligente y está bien informado) rara vez adopta y persevera en una estimación errónea de sus propios intereses, durante un largo periodo de tiempo. Esta consideración tiende naturalmente a infundir un gran respeto por la alta estima que el pueblo de América ha mantenido, durante tanto tiempo, hacia la importancia de continuar firmemente unidos bajo un gobierno federal, investido de poderes suficientes para todos los fines generales y nacionales. Cuanto más examino y considero las razones que residen tras la génesis de este parecer, más convencido estoy de que resultan sólidas y concluyentes.

Entre los muchos temas a los que ha de prestar atención un pueblo sabio y libre, el de proveer a su *seguridad* se nos presenta como el primero de todos. La *seguridad* del pueblo sin duda está relacionada con una gran variedad de circunstancias y consideraciones, y permite, por tanto, bastante margen de interpretación a aquellos que quieran definirlo de manera precisa y comprehensiva.

Por el momento, solo tengo intención de tratar la seguridad en relación con el mantenimiento de la paz y tranquilidad ante las amenazas que nos supongan *los ejércitos o las influencias extranjeras* y ante otros peligros *similares* que surjan de causas nacionales. Puesto que el primero de estos es el de mayor magnitud, será razonable que lo abordemos en primer lugar. Por tanto, procedamos a examinar si el pueblo tiene razón en su opinión de que una Unión cordial, bajo un gobierno nacional eficiente, provee la mayor seguridad que se pueda diseñar contra *hostilidades* exteriores.

El número de guerras habidas y por haber en el mundo será siempre proporcional al número y peso de las causas –sean estas *reales* o *pretendidas*– que las *provocan* o *fomentan*. Si tengo razón en este punto, entonces sería útil considerar la cuestión de si una *América unida* proporcionará tantas causas *justas* para la guerra como una América *desunida*. Si resulta que una América unida proporciona, con toda probabilidad, menos causas para la guerra, entonces hemos de concluir que, en este sentido, la Unión es lo que más tiende a preservar al pueblo en un estado de paz con otras naciones.

En general, las causas *justas* de guerra derivan de violaciones de tratados o de violencia directa. América ya ha suscrito tratados con nada más y nada menos que seis países, y entre estos, todos menos Prusia son países marítimos y, por tanto, capaces de atacarnos o dañarnos. Nuestro país mantiene además un comercio intenso con Portugal, España y Gran Bretaña, y con respecto a los dos últimos también nos hemos de preocupar de la circunstancia de su vecindad.

Es de suma importancia para la paz de América que nuestro país se atenga al derecho internacional en relación con estas potencias, y me parece obvio que un gobierno nacional cumplirá más perfecta y puntualmente con ello que trece estados independientes, o que tres o cuatro confederaciones distintas. Existen varias razones que apoyan lo anteriormente expuesto.

Una vez que se establezca un gobierno nacional eficaz, los mejores hombres del país no solo consentirán en servir bajo la autoridad de este, sino que, en general, resultarán elegidos para administrarlo. Y aunque una ciudad o comarca u otra influencia actúe para poner a su gente en las asambleas de los estados, o en sus senados, o en sus tribunales de justicia, o en su administración del poder ejecutivo, en cambio, para ser nombrados a cargos bajo el gobierno nacional hará falta una mayor y más extensa reputación de talento y otras muchas cualidades. Este último tendrá, sobre todo, un campo de selección más amplio y nunca experimentará esa escasez de personal cualificado que suele tener lugar en algunos estados. Por tanto, resultará que la administración, los consejeros políticos, y las decisiones judiciales del gobierno nacional serán más sabios, coherentes y juiciosos que en los estados particulares, y en consecuencia serán más satisfactorios de cara a otras naciones, además de ser más *seguros* para nuestros particulares propósitos.

Bajo el gobierno nacional, los tratados y sus artículos correspondientes, junto con el derecho internacional, siempre serán interpretados en un determinado sentido y ejecutados de manera acorde. Por el contrario, temas y cuestiones comunes no siempre se decidirán de una manera común o coherente si existen trece estados o tres o cuatro confederaciones. Se daría este último caso no solo como resultado de la variedad de tribunales y jueces nombrados por diversos gobiernos independientes, sino también por las diversas leyes e intereses locales que pueden afectarles e influirles. Hay que elogiar a la Convención por la sabiduría que mostró al dejar estas cuestiones bajo la jurisdicción y decisión de tribunales nombrados solamente por el gobierno nacional, y que responden únicamente ante este.

A menudo las perspectivas de ganancias o pérdidas a corto plazo tentarán al partido en el gobierno de algún estado a desviarse de la buena fe y la justicia; pero al no llegar a influir en otros

estados, y por tanto, al tener poco o ningún impacto en el gobierno nacional, la tentación quedará inerme y se mantendrán la buena fe y la justicia. Lo sucedido con el tratado de paz con Gran Bretaña otorga un peso adicional a este razonamiento[8].

A veces ocurre que, aunque el partido que gobierna un estado está dispuesto a resistir dichas tentaciones, al derivarse estas con frecuencia de circunstancias específicas de ese estado en particular, pueden influir en un gran número de sus habitantes. En este caso, aunque el partido gobernante estuviera dispuesto a ello, podría verse incapaz de evitar la injusticia o de castigar a los agresores. Pero el gobierno nacional, al no estar influido por estas circunstancias locales, ni se sentirá inducido a cometer esta injusticia, ni le faltará poder o inclinación para prevenir o castigarlo cuando sea cometido por otros.

Por tanto, hasta ahora las causas *justas* de guerra se derivan tanto de violaciones deliberadas como accidentales de los tratados y del derecho internacional. Pues bien, estas serán menos notables con un gobierno nacional que con varios gobiernos menores, y en este sentido aquel favorece, en mayor medida, la *seguridad* del pueblo.

En cuanto a causas justas de guerra derivadas de violencia directa e ilegítima, me parece igualmente claro que, contra peligros de este tipo, un buen gobierno nacional aporta mucha más seguridad que ninguna otra solución. Este tipo de violencia suele surgir, no del conjunto, sino sobre todo de las pasiones y de los intereses de una parte, de uno o dos estados, no de la Unión en su conjunto. A pesar de ser tan endeble, el gobierno federal no ha causado hasta el momento ninguna guerra con los indios por agresiones suyas; sin embargo el comportamiento abusivo de algunos estados ha provocado, en varias ocasiones, hostilidades por parte de los indios. Estos estados no han podido o no han querido contener o castigar las ofensas, provocando así matanzas de gran número de habitantes inocentes.

La vecindad de los territorios españoles y británicos, colindantes con algunos estados y no con otros[9] naturalmente limita las posibles causas de enfrentamientos a los estados fronterizos. Estos estados podrían actuar con violencia y dar paso a una guerra con estos países, bajo el impulso de un enojo repentino o con un sentimiento precipitado de interés propio o de ofensa. Nada sería tan eficaz para evitar este peligro como un gobierno nacional, cuya sabiduría y prudencia no se vería mermada por las pasiones que impulsan a aquellas partes que resultan más inmediatamente afectadas.

Este gobierno nacional no solo dará pie a un menor número de causas justas de guerra, sino que también tendrá, en buena medida, el poder de acomodar o resolver conflictos de manera amistosa. Será más moderado y sosegado, y tanto en este sentido como en otros tendrá mayor capacidad para actuar de manera circunspecta que un particular estado infractor. El orgullo de los estados, como el de los seres humanos, les dispone de manera natural a justificarse siempre en todas sus acciones, y les impide reconocer, corregir o reparar sus errores y ofensas. En estos casos el gobierno nacional no se verá afectado por este orgullo, sino que procederá con moderación y franqueza, considerando y seleccionando la manera más apropiada para librarles de las dificultades que les amenazan.

Además, es bien sabido que, a menudo, se aceptan como satisfactorias las admisiones de responsabilidad, las explicaciones y las compensaciones de una nación fuerte y unida, las cuales serían rechazadas, por insuficientes, si procediesen de un estado o una Confederación de poco peso o escaso poder.

En el año 1685 el estado de Génova, habiendo ofendido al rey Luis XIV, quiso aplacar su ira. Este mandó que enviaran a Francia al *Dogo,* o magistrado supremo, acompañado de cuatro senadores, para buscar su perdón y escuchar sus condiciones. Tuvieron que hacerlo para conseguir

la paz. ¿Alguna vez habría no ya demandado, sino recibido una pleitesía semejante por parte de España, o de Gran Bretaña, o de cualquier otro país *poderoso*?

PUBLIUS (JAY)

Número 4
Continuación del mismo tema

The Independent Journal, 7 de noviembre de 1787

Mi último artículo avanzaba varias razones por las cuales la seguridad del pueblo se vería mejor resguardada por la Unión del peligro de proporcionar, a otras naciones, eventuales causas de guerra *justa*. Las razones expuestas demuestran que estas causas serían menos frecuentes, y que serían acomodadas más fácilmente por un gobierno nacional que por varios estados o pequeñas confederaciones.

Pero, ante la amenaza de fuerzas *extranjeras,* la seguridad del pueblo de América depende no solo de evitar proporcionar causas de guerra *justa* a otras naciones, sino también de mantenerse en una situación tal que no *invite* a hostilidades o afrentas. No hace falta recordar que existen causas reales de guerra *justa,* y también causas *pretendidas*.

Aunque resulte una vergüenza que la naturaleza humana sea de esta índole, la verdad es que, en general, las naciones hacen la guerra cada vez que consideran probable recibir algún provecho de ello. Incluso diría que los monarcas absolutos a menudo hacen la guerra aun cuando sus naciones no obtengan provecho alguno de ello, simplemente con propósitos y fines personales como puede ser el afán de gloria militar, la venganza de un agravio personal, la ambición, o acuerdos privados para engrandecer o apoyar a sus propias dinastías o partidarios. Estos y otros motivos, que solo tienen trascendencia en la mente del soberano, a menudo le guían a entrar en guerras que no están sancionadas ni por la justicia ni por los deseos o los intereses del pueblo. Pero aparte de estos alicientes para la guerra, que se dan sobre todo en las monarquías absolutas y bien merecen nuestra atención, existen otros que influyen en las naciones tanto como en los reyes. Algunos de estos alicientes se derivan de nuestra particular situación y de nuestras circunstancias, como enseguida veremos al examinarlos.

Así, en la pesca nos encontramos con la rivalidad de Francia y Gran Bretaña. Podemos abastecer sus mercados con costes inferiores a los suyos, a pesar de sus esfuerzos por evitarlo subvencionando a los barcos propios e imponiendo aranceles al pescado del extranjero.

En la navegación y el transporte competimos tanto con ellos como con la mayoría de las demás naciones europeas, y nos estaríamos engañando si pensamos que se alegrarán de que prosperemos con ello. Nuestro transporte de mercancías no puede aumentar sin hacer que el suyo disminuya algo, por lo que estará en su interés frenárnoslo, y esta será su política, en vez de potenciárnoslo.

Nuestro comercio con China e India interfiere con el de más de una nación, ya que nos brinda la oportunidad de participar de ventajas que, de algún modo, habían monopolizado otros, pues nos abastecemos de mercancías que antaño les comprábamos a otros países.

El crecimiento de nuestro comercio con nuestras propias naves no puede ser motivo de alegría para ninguna nación que posea territorios en o cerca de este continente, pues producimos mercancías a un precio barato y con gran calidad. Nos podremos aprovechar de las ventajas ofrecidas por estos territorios más de lo que otros soberanos querrían o permitirían, gracias a nuestra proximidad, y a que nuestros comerciantes y navegantes tienen un espíritu tan emprendedor como hábil.

Por una parte, España cree conveniente cerrarnos el paso al río Misisipi y, por la otra, Gran Bretaña nos excluye del San Lorenzo. Tampoco permitirán que usemos las otras vías de agua entre ellos y nosotros, como medio de intercambio y tráfico mutuo.

De estas y otras consideraciones similares, las cuales incluso podríamos ampliar y detallar más si fuese prudente, es fácil ver que los celos y las inseguridades podrían entrar paulatinamente en las mentes y en los consejos de ministros de otras naciones. No debemos esperar que contemplen con una actitud de indiferencia y serenidad nuestros progresos en unión, poder y peso, tanto por tierra como por mar.

El pueblo de América es consciente de que estas circunstancias, y otras que por el momento resultan menos obvias, pueden constituir un acicate para entrar en guerra. Cuando estas incitaciones a ir a la guerra coincidan con el momento y la oportunidad propicios, no faltarán pretextos que encubran o justifiquen la acción. Con razón considera el pueblo que la Unión y un buen gobierno nacional resultan de todo punto necesarios para alcanzar y mantener una *situación que*, en vez de *fomentar,* contribuya a apaciguar y a alejar la guerra. Esta situación constituye la mejor defensa posible, y depende forzosamente del gobierno, de las armas, y de los recursos del país.

Puesto que está en el interés del conjunto conseguir su seguridad, y para ello hace falta un gobierno, o varios, o muchos, hay que preguntarse si no sería más competente un buen gobierno que varios, para conseguir el fin propuesto.

Un gobierno puede atraer y disponer de los talentos y de la experiencia de los hombres más capacitados, no importa dónde haya que buscarlos en la Unión. Puede actuar siguiendo principios políticos coherentes. Puede armonizar, incorporar, y proteger a las diversas partes y miembros, extendiéndoles los beneficios de su previsión y precaución. Al negociar tratados tomará en cuenta los intereses del conjunto, y también los intereses particulares de las partes, en la medida en que estén ligados a los del conjunto. Puede concentrar los recursos y poderes de todos para la defensa de una parte en concreto, y hacerlo con mayor facilidad y celeridad que los varios gobiernos estatales o que diversas confederaciones, ya que estos carecen de un sistema concertado y unido. Puede someter a su ejército a un plan de disciplina y, al subordinar formalmente sus oficiales al magistrado supremo, les consolidará en un cuerpo, transformándoles en algo mucho más eficiente que si estuviesen divididos en trece, o en tres o cuatro cuerpos distintos e independientes.

¡Cómo sería el ejército británico si el ejército inglés obedeciera al gobierno de Inglaterra, el ejército escocés obedeciera al gobierno de Escocia, y el ejército galés obedeciera al gobierno de Gales! En caso de invasión, si es que consiguiesen ponerse de acuerdo, ¿podrían estos tres gobiernos, con sus fuerzas respectivas, maniobrar contra el enemigo con tanta eficacia como lo haría el gobierno británico?

Muchas veces hemos oído hablar de las flotas británicas y, si procedemos sabiamente, puede llegar el momento en que las flotas de América también atraigan la atención. Pero, si un gobierno nacional no hubiera regulado la navegación británica, como ha sido el caso, consiguiendo crear una escuela de marinos, si un gobierno nacional no hubiera concentrado todos los medios y

recursos nacionales para equipar las flotas, su destreza y su poderío nunca habrían llegado a ser tan admirados. Si Inglaterra tuviera sus navegantes y su flota, y Escocia también, y Gales, e Irlanda, si estas cuatro partes constitutivas del Imperio británico tuvieran cuatro gobiernos independientes, sería fácil imaginar cómo enseguida se irían apocando hasta diluirse en la insignificancia.

Apliquemos esto a nuestro propio caso. Dejemos que América se quede divida en trece o, si lo preferís, en tres o cuatro gobiernos independientes. ¿Qué tipo de ejércitos podrían movilizar y sufragar, y de qué flotas llegarían jamás a disponer? Si uno fuese atacado, ¿los demás se apresurarían a socorrerlo y a derramar su sangre y dinero en su defensa? ¿No habría peligro de que fuesen atraídos a la neutralidad por palabras lisonjeras y promesas engañosas, o que fuesen seducidos por un excesivo deseo de paz que les hiciera rehusar a poner en peligro su tranquilidad y seguridad actuales por el bien de sus vecinos, de quienes a lo mejor han sentido envidia y cuya posición están en el fondo satisfechos de ver disminuida? Aunque este tipo de conducta no fuese sabia, sería de todos modos algo natural. La historia de los estados de Grecia y de otros países abunda en ejemplos de esta índole, y no sería de extrañar que se repitiera de nuevo aquello que ya ha ocurrido tan a menudo en la historia bajo circunstancias similares.

Pero supongamos que estuvieran dispuestos a ayudar al estado o a la Confederación invadida. ¿Cómo, cuándo, y en qué medida aportarían hombres y dinero? ¿Quién estaría al mando de los ejércitos aliados, y de cuál de ellos recibiría sus órdenes? ¿Quién decide las condiciones de paz, y en caso de disputa, qué árbitro decidirá entre ellos y les obligará a la conformidad? Habría varias dificultades e inconvenientes ligados a tal situación, mientras que, por el contrario, un gobierno que vigila los intereses nacionales y comunes, que coordina y dirige los poderes y recursos del conjunto, estará libre de este tipo de situaciones embarazosas y mucho más orientado hacia la seguridad del pueblo.

Sea cual sea nuestra situación, firmemente unidos bajo un gobierno nacional o divididos en varias confederaciones, lo seguro es que los demás países lo sabrán y nos verán tal cual somos, y actuarán hacia nosotros en consonancia. Si perciben que nuestro gobierno nacional es eficiente y está bien gestionado, que nuestro comercio está regulado de manera prudente, que nuestra milicia está bien organizada y disciplinada, que nuestros recursos y finanzas están administrados de manera circunspecta, nuestro crédito restablecido, nuestro pueblo libre, contento y unido, estarán mucho más dispuestos a procurar nuestra amistad que a provocar nuestra ira. En cambio, si nos hallan desprovistos de un gobierno eficaz (con cada estado haciendo lo que le plazca según lo que resulte conveniente para sus dirigentes), o divididos en tres o cuatro repúblicas o confederaciones que seguramente estarán en mutua discordia, una con afinidades hacia Gran Bretaña, otra hacia Francia, y una tercera hacia España, y hasta posiblemente opuestas entre sí debido a la política de estos países, ¡qué imagen más pobre y lamentable desplegará América ante sus ojos! Nos volveríamos blanco no solo de su desprecio, sino también de sus abusos, y enseguida habría que recordar lo que ya nos costó mucho aprender por experiencia: que cuando un pueblo o una familia se divide, siempre acaba luchando contra sí mismo.

PUBLIUS (Jay)

Número 5

Continuación del mismo tema

The Independent Journal, 10 de noviembre de 1787

En su carta al Parlamento escocés, fechada el 1 de julio de 1706, la reina Ana hacía algunos comentarios sobre la importancia de la *Unión* que en aquel entonces se establecía entre Inglaterra y Escocia. Deberíamos examinarlos con atención, por lo cual me permito presentar al lector uno o dos extractos: «Una unión completa y perfecta será el fundamento sólido de una paz duradera. Protegerá vuestra religión, libertad y propiedad; por tanto, apartad de entre vosotros los rencores, los celos y las diferencias entre nuestros dos reinos. Ha de incrementar vuestra fuerza, riqueza y comercio; mediante esta unión, la isla entera, profesándose un afecto mutuo y estando libre de toda aprensión causada por intereses divergentes, estará *capacitada para resistir a todos sus enemigos*». «Con toda seriedad os recomendamos la calma y la unanimidad en esta materia tan importante y trascendental, a fin de que la unión llegue a buen fin, siendo la única manera *eficaz* de asegurar nuestra felicidad presente y futura, y de frustrar los designios de nuestros enemigos comunes, quienes, sin duda, en esta ocasión *harán todo lo posible por evitar o postergar esta unión*».

En el capítulo anterior hemos comentado que la debilidad y división interior atraerían peligro del exterior; y que nada conseguiría protegernos mejor de ello que la unión, la fuerza y un buen gobierno nacional. Este es, sin embargo, un tema complejo que no puede ser apresuradamente despachado.

La historia de Gran Bretaña es, en general, la que nos resulta más familiar, proveyéndonos de muchas lecciones provechosas. Podemos enriquecernos con su experiencia sin tener que pagar el mismo precio que ellos pagaron. Aunque parezca obvio y de sentido común que el pueblo de una isla tal constituya solamente una nación, no obstante descubrimos que durante muchísimo tiempo estuvieron divididos en tres naciones, y que estas estuvieron casi siempre envueltas en disputas y guerras entre sí. Aunque sus intereses frente a las naciones continentales realmente coincidían, se daban, sin embargo, constantes envidias mutuas en las artes, la política y las estrategias, de tal suerte que durante una larga etapa de muchos años, más que una ayuda y un apoyo recíproco constituyeron un estorbo y un problema unas para otras.

Si el pueblo de América se dividiera en tres o cuatro naciones, ¿no sucedería lo mismo? ¿No surgirían tensiones similares, que serían fomentadas de manera muy semejante? En vez de «tener un afecto mutuo y estar libre de toda aprensión por intereses divergentes», la envidia y los celos en breve extinguirían la confianza y el afecto, y los únicos objetivos de su política y de sus esfuerzos serían los intereses parciales de cada Confederación, en vez de los intereses nacionales de América. Por tanto, como sucede con la mayoría de las naciones *fronterizas,* siempre se encontrarían envueltas en riñas y guerras, o viviendo en constante preocupación por ellas.

Incluso los más conspicuos defensores de la idea de América como formada por tres o cuatro confederaciones[10] no podrán sostener razonablemente que las fuerzas respectivas permanecerán por mucho tiempo perfectamente a la par. Suponiendo que fuera posible constituirlas así de entrada, ¿qué dispositivo humano podría asegurar que continuasen así? Aparte de aquellas circunstancias locales que tienden a engendrar y magnificar el poder de una de las partes e impedir este crecimiento en otra, hace falta tomar en cuenta los efectos de una política superior o una gestión mejor, las cuales seguramente destacarían a un gobierno por encima de los demás, destruyendo así la inicial paridad relativa en cuanto a fuerza y peso. No se puede presuponer, en

modo alguno, que cada una de estas confederaciones se regiría por una misma política de firmeza, prudencia y previsión a lo largo de muchos años.

Tarde o temprano ocurriría, por la razón que fuere, que en la escala política alguna de estas naciones o confederaciones sobresaldría muy por encima de sus vecinos. En ese instante las naciones vecinas la mirarían con envidia y temor, y ambas pasiones las guiarían a favorecer e incluso fomentar cualquier política que asegurase una disminución de la importancia de esta, y evitarían cualquier medida que se dirija a incrementar o asegurar su prosperidad. No transcurriría mucho tiempo antes de que esta percibiera, a su vez, tan desfavorable tendencia. Pronto iría perdiendo confianza en sus vecinos y adoptaría una propensión igualmente adversa hacia ellos. La desconfianza, naturalmente, crea a su vez más desconfianza, y no hay nada tan veloz en mudar la buena voluntad y la amabilidad que los celos envidiosos y las acusaciones insinceras, explícitas o implícitas.

La región norte de nuestro país tiende a ser la de mayor fuerza, pues muchas circunstancias locales se combinan para favorecer en un futuro no muy lejano que la Confederación más septentrional sea, indudablemente, más poderosa que las demás. Tan pronto se hiciera evidente, la *Colmena Septentrional*[11] causaría una excitación de ideas y sensaciones en la zona meridional de América, tal como pasó hace tiempo en la parte meridional de Europa. Tampoco resultaría exagerado suponer que, a menudo, sus jóvenes enjambres estarían tentados a recoger la miel en los campos más florecientes y templados de sus vecinos tan exuberantes y delicados.

Aquellos que seriamente examinen la historia de las confederaciones y divisiones similares podrán encontrar abundantes razones para concluir que estos que aquí consideramos no serían realmente vecinos, sino simples países fronterizos. Ni habrá aprecio mutuo, ni confianza, sino que estarán sujetos a la discordia, las suspicacias y las mutuas ofensas. En resumen, estaríamos justamente en la situación que seguramente desean algunas naciones para nosotros, a saber, *seríamos poderosos solo los unos frente a los otros.*

Estas consideraciones nos enseñan que están muy equivocadas aquellas personas que suponen que entre estas confederaciones se podrían formar alianzas ofensivas y defensivas, y que se produciría una suma y unión de voluntades, armas, y recursos, los cuales son necesarios para llegar a alcanzar y mantener un Estado defensivo potente ante peligros del exterior.

¿Alguna vez formaron una alianza los estados independientes que luego constituirían Gran Bretaña y España, o se unieron en alguna ocasión contra un enemigo externo? De hecho, las confederaciones propuestas constituirían *naciones separadas*. Cada una tendría que regular su comercio con el exterior por medio de tratados diferentes; y dado que su producción y sus mercancías son diversas e irán destinadas a mercados distintos, del mismo modo sus tratados tendrían que ser esencialmente diferentes. Necesidades comerciales dispares crearán intereses diferentes, y por supuesto que también darán lugar a diversos grados de vinculación política e interconexión con distintos países extranjeros. Por tanto, es posible e incluso probable que un país extranjero con el que estuviera en guerra la *Confederación Meridional* fuera el más atractivo para la *Confederación Septentrional* de cara a conseguir la paz y la amistad. En razón de todo ello, no resultaría fácil formar una alianza entre ambas confederaciones, por resultar tan contraria a sus respectivos intereses a corto plazo, ni se cumplirían escrupulosamente los acuerdos de la alianza, si es que eventualmente se llegase a formar alguna.

Al contrario, es mucho más probable que en América, como en Europa, los países vecinos a menudo tomarán posiciones contrarias respecto a una cuestión dada, al estar actuando bajo el impulso de intereses opuestos y pasiones poco amistosas. Dada nuestra gran distancia de Europa,

lo más normal sería que estas confederaciones percibieran un peligro que provenga de una de estas otras confederaciones vecinas más que de una nación lejana. Por tanto, cada Confederación tendría interés en protegerse contra las demás por medio del auxilio de alianzas con países extranjeros, en vez de protegerse contra peligros del exterior por medio de alianzas entre las propias confederaciones americanas. A este respecto vale la pena recordar que resulta mucho más fácil recibir a flotas extranjeras en nuestros puertos y a ejércitos extranjeros en nuestro país, que convencerles o forzarles luego a marchar. Cuántas conquistas hicieron los romanos y otros pueblos actuando como aliados, y cuántas innovaciones no introdujeron, bajo el mismo pretexto, en los gobiernos de aquellos que pretendían proteger.

Por tanto, juzguemos con sinceridad si la división de América en un determinado número de soberanías independientes tendería a protegernos contra hostilidades e interferencias inapropiadas de países extranjeros.

PUBLIUS (JAY)

Número 6
Sobre los peligros de guerra entre los estados

The Independent Journal, 14 de noviembre de 1787

Los tres últimos artículos de este trabajo han enumerado los peligros a los que nos encontraríamos expuestos ante las armas y las artes de países extranjeros, en caso de estar desunidos. Ahora procederé a delinear peligros de otro tipo, posiblemente incluso más alarmantes, que son aquellos que surgirían, con toda probabilidad, de las disensiones entre los estados mismos y de facciones y convulsiones internas en nuestro país. Ya se han mencionado algunos, pero merecen una investigación más detallada y completa.

Habría que estar muy arrebatado por especulaciones utópicas para dudar seriamente de que, si los estados están completamente desunidos o forman confederaciones parciales, las subdivisiones en las que incurrirían pronto originarían frecuentes y violentas contiendas entre sí. Argumentar que tales tensiones no se darían en ausencia de motivos sería olvidar que, por naturaleza, el ser humano es ambicioso, vengativo y rapaz. Buscar una armonía continua entre un grupo de gobiernos soberanos, independientes e inconexos, pero situados próximos entre sí, sería tanto como cegarse al curso elocuente de los sucesos humanos, desafiando la experiencia acumulada a lo largo de los siglos.

Son innumerables las causas de hostilidades entre naciones. Hay algunas que tienen una influencia general y prácticamente constante sobre las instituciones colectivas de la sociedad; bajo esta categoría podríamos citar tanto la ambición de poder o el deseo de preeminencia y dominio, como los celos del poder ajeno, o el deseo de igualdad y seguridad. Hay otras que tienen un ámbito de influencia más limitada, pero de igual impacto en sus propias esferas: entre estas citaríamos las rivalidades y la competición comercial entre naciones. Luego hay otras causas, no menos numerosas que las anteriores, cuyo origen reside enteramente en la esfera de las pasiones privadas: en las relaciones sociales, enemistades, intereses, esperanzas y temores de personas destacadas de

las comunidades a las que pertenecen. Hombres de esta clase, sean los favoritos del rey o del pueblo, en demasiadas ocasiones han abusado de la confianza depositada en ellos y, asumiendo el pretexto de algún motivo público, no han tenido escrúpulos en sacrificar la tranquilidad nacional para su propio provecho o gratificación.

El célebre Pericles, arrastrado por el resentimiento de una prostituta[12], pero a expensas de buena parte de la sangre y de los recursos de sus conciudadanos, atacó, derrotó y destruyó la ciudad de los *Samnios*. Este mismo hombre, a causa de un conflicto personal con los *Megarensios*[13], otra nación griega, o bien para evitar un proceso judicial en el cual estaba amenazado por presunción de complicidad en un supuesto robo de estatuario con Fidias[14], o bien para librarse de las acusaciones que pesaban sobre él por malversación de fondos públicos en busca de mayor celebridad[15], o bien por la conjunción de todas estas causas, fue el autor primitivo de aquella famosa y fatal guerra, distinguida en los anales griegos con el nombre de la Guerra del Peloponeso, la cual, tras vicisitudes, intermedios y reanudaciones varias, concluyó en la ruina final de la república ateniense.

El ambicioso cardenal y primer ministro de Enrique VIII, quien se permitió la vanidad de aspirar a la triple corona papal, abrigó la esperanza de conseguir aquel espléndido premio por medio de la influencia del emperador Carlos V. Para asegurar el favor y el interés de este monarca tan emprendedor y poderoso, precipitó a Inglaterra a la guerra con Francia, en contra de los dictados más elementales de la sana política, arriesgando la seguridad e independencia no solo del reino que presidía con sus consejos, sino de Europa en general. Porque si hubo algún soberano que se aproximó a lograr el cumplimiento de su proyecto de monarquía universal, fue el emperador Carlos V, de cuyas intrigas Wolsey fue a la vez víctima e instrumento.

La intolerancia de una mujer[16], el mal humor de otra[17], y las habladurías de una tercera[18], tuvieron tal influencia en la política contemporánea, en las revueltas y pacificaciones de buena parte de Europa, que constituyen temas tan manidos que, a estas alturas, se han vuelto de común conocimiento.

Sería inútil perder el tiempo aportando múltiples ejemplos de la influencia de las consideraciones personales en la producción de grandes sucesos nacionales, sean de ámbito internacional o nacional. Aquellos que tengan aunque sea un conocimiento somero de las fuentes de estos relatos recordarán por su propia cuenta una gran variedad de casos; y aquellos que posean un conocimiento suficiente de la naturaleza humana, no necesitarán más luz para formar una opinión acerca de la realidad y extensión de la influencia política de las cuestiones personales. Pero tal vez sería de provecho dar un ejemplo que pueda ilustrar el principio general, pues se trata de un caso que ocurrió recientemente entre nosotros: si Shays no hubiera sido un *deudor desesperado,* sería dudoso que Massachusetts hubiera sufrido una guerra civil[19].

Pero a pesar del testimonio acorde de la experiencia, en este caso aún existen visionarios, o personas ambiciosas, que tienen la osadía de defender la paradoja de la paz perpetua entre los estados, aunque estén desmembrados y alienados los unos de los otros. El genio que encontramos en las repúblicas es de tipo pacífico (según dicen); el espíritu del comercio tiene una tendencia a suavizar la conducta humana, y a extinguir el malhumor tan inflamable que a menudo enciende la mecha de las guerras[20]. Las repúblicas comerciales, como la nuestra, nunca tendrán la inclinación a malgastarse en contiendas ruinosas con otras repúblicas. Estarán gobernadas por el interés mutuo y cultivarán un espíritu de amistad mutua y concordia.

Podríamos preguntar a estos adivinos de la política: ¿no resulta el verdadero interés de todas las naciones cultivar el mismo espíritu benevolente y filosófico? Y si este fuera verdaderamente su

interés, ¿de hecho se han dedicado a ello? ¿No se ha descubierto, muy al contrario, que invariablemente las pasiones momentáneas y los intereses inmediatos ejercen un influjo más activo e imperioso sobre la conducta humana que consideraciones generales o elevadas de política, utilidad o justicia? En la práctica, ¿las repúblicas se han dedicado menos a la guerra que las monarquías? ¿No son administradas ambas por *seres humanos*? ¿No afectan tanto a naciones como a reyes las aversiones, predilecciones, rivalidades y deseos de conseguir beneficios injustos? ¿Las asambleas populares no están a menudo sujetas a impulsos de rabia, resentimientos, celos, avaricia, y a otras inclinaciones irregulares y violentas? ¿No es bien sabido que sus decisiones a menudo están determinadas por unos pocos individuos en los que ponen su confianza, y que por tanto pueden estar teñidas por las pasiones y opiniones de estos? ¿El comercio alguna vez ha hecho algo más que variar el objeto de una guerra? El afán de riqueza, ¿acaso no es una pasión tan dominante y emprendedora como el afán de poder o de gloria? ¿Desde que el comercio ha llegado a ser el sistema prevaleciente entre las naciones, no han existido tantas guerras derivadas de motivos comerciales como hubo antes causadas por el deseo de tierras o de dominios? Por su parte, el espíritu de comercio, en muchas ocasiones, no ha proporcionado nuevos incentivos a los apetitos derivados tanto del intercambio como de la dominación? La experiencia es la guía menos falible para las opiniones humanas, y a ella apelamos para dar cumplida respuesta a estas preguntas.

Tanto Esparta como Atenas, Roma y Cartago fueron repúblicas; y dos de ellas –Atenas y Cartago– de tipo comercial. Sin embargo, estuvieron involucradas en guerras, tanto ofensivas como defensivas, en un grado similar a las monarquías vecinas de aquella época. Esparta era poco más que un campamento bien reglamentado; y Roma nunca llegó a estar saciada de carnicerías y conquistas.

Aunque era una república comercial, Cartago fue el agresor en la misma guerra que supuso su fin. Aníbal había dirigido sus ejércitos contra el corazón de Italia y hasta las mismas puertas de Roma, antes de que Escipión obtuviera la victoria sobre él y los dominios de Cartago, conquistando esta república.

En tiempos posteriores, Venecia figuró varias veces en guerras de ambición, hasta que los demás estados italianos hicieron de ella su objetivo, consiguiendo el papa Julio II crear aquella formidable Liga[21] que lanzó el golpe mortal contra el poder y el orgullo de tan altiva república.

Las provincias de Holanda tomaron una parte muy activa en las guerras de Europa hasta que se vieron abrumadas por deudas e impuestos. Mantuvieron luchas feroces con Inglaterra por el dominio de los mares, y fueron de los más perseverantes e implacables contrincantes de Luis XIV.

En el gobierno de Gran Bretaña, los representantes del pueblo constituyen una de las cámaras del legislativo nacional. El comercio ha sido durante siglos el pasatiempo predilecto de este país. Sin embargo, pocas naciones como esta han estado involucradas en tantas guerras y, entre las contiendas que ha mantenido este reino, menudearon las surgidas por causa del pueblo.

Si me lo permiten, diría que ha habido tantas guerras de origen popular como de origen monárquico. En varias ocasiones los gritos de la nación y las inoportunidades de sus representantes han arrastrado hacia la guerra a los reyes, o les han mantenido en guerra en contra de sus deseos, y no pocas veces en contra de los verdaderos intereses del Estado. En aquella memorable contienda entre las casas rivales de los *Austrias* y de los *Borbones,* una lucha por la supremacía que mantuvo a Europa incendiada durante tanto tiempo, es sabido que las antipatías de los ingleses hacia los franceses junto con la ambición, o más bien, la avaricia de un líder favorito[22], alargó la guerra más allá de los límites marcados por una política prudente, y durante bastante tiempo incluso en contra del parecer de la Corte.

Las guerras de estas dos naciones han derivado en buena medida de consideraciones comerciales –el deseo de suplantar y el miedo a ser suplantado, sea en ámbitos concretos de comercio o en ventajas generales de intercambio y navegación, y a veces incluso por causa del deseo más condenable de participar del comercio de otras naciones sin su consentimiento.

La antepenúltima guerra entre Gran Bretaña y España surgió de los intentos de mercaderes ingleses de llevar a cabo un comercio ilícito con los dominios españoles del Caribe. Estas prácticas injustificables produjeron, a su vez, una tan severa réplica por parte de los españoles hacia los súbditos británicos que tampoco era justificable, pues se excedieron en su revancha más allá de lo justo y cometieron actos inhumanos y crueles. Muchos de los ingleses apresados en el Caribe español fueron esclavizados en las minas de Potosí y, siguiendo el curso habitual del espíritu de resentimiento, después de un tiempo los inocentes fueron confundidos con los culpables mediante un castigo indiscriminado. Las quejas de los comerciantes avivaron un fuego violento por toda la nación, que pronto llegó a la Cámara de los Comunes, y luego pasó de este cuerpo al ministerio. Se otorgaron patentes de corso, y el resultado fue una guerra, cuyas consecuencias supusieron el fin de todas las alianzas que, tan solo veinte años antes[23], habían sido forjadas con expectativas lisonjeras de cuantiosos beneficios.

Viendo este resumen de lo que ha ocurrido en otros países en situaciones muy parecidas a la nuestra, ¿qué razones podríamos tener para confiar en aquellas elucubraciones que nos seducen con una expectativa de paz y cordialidad entre los miembros de la presente Confederación, una vez independientes los unos de los otros? ¿Acaso no hemos visto ya suficiente falacia y extravagancia en estas infundadas teorías, que nos entretienen con vanas promesas de eximirnos de las imperfecciones, las debilidades, y los males inherentes a cualquier tipo de sociedad? ¿No sería este el momento de despertar de este engañoso sueño de una edad de oro, y de adoptar como máxima práctica para la dirección de nuestra conducta política, que tanto nosotros, como los demás habitantes de este mundo, estamos aún muy lejos del feliz imperio de la perfecta sabiduría y virtud?

El extremo abatimiento de nuestra dignidad nacional y nuestro crédito, las incomodidades experimentadas por doquier a causa de una laxa y mala administración del gobierno, el hecho de que parte del estado de Carolina del Norte ha estado sublevado durante varios años[24], los recientes y tan amenazadores disturbios en Pensilvania[25], las insurrecciones y las rebeliones actuales de Shays en Massachusetts, ¡que hablen por sí mismos!

La tendencia habitual de la humanidad se aleja tanto de los postulados de aquellos que se esfuerzan por adormecer nuestros temores sobre la discordia y hostilidad entre estados, en caso de estar desunidos, que incluso ha llegado a constituir una especie de axioma basado en la observación a largo plazo del progreso de la sociedad, que en la política, la vecindad o la proximidad convierten a las naciones en enemigos naturales. Un sabio autor se expresaba sobre este tema del modo siguiente: «LAS NACIONES VECINAS son naturalmente ENEMIGOS mutuos, a menos que su debilidad común les fuerce a unirse en una REPÚBLICA CONFEDERADA, y su Constitución evita las diferencias que la proximidad ocasiona, extinguiendo los celos secretos que disponen a los estados a agrandarse a expensas de sus vecinos»[26]. Este pasaje tanto diagnostica el MAL, cuanto sugiere el REMEDIO.

PUBLIUS (Hamilton)

Número 7
Donde se continúa el mismo tema y se enumeran algunas causas particulares

The Independent Journal, 17 de noviembre de 1787

A veces se pregunta con aire de aparente triunfo, ¿qué incentivos tendrían los estados, si estuviesen desunidos, para hacerse mutuamente la guerra? Una respuesta contundente a esta pregunta sería: precisamente los mismos incentivos que en algún momento han inundado de sangre a todas las naciones del mundo. Pero, desafortunadamente para nosotros, la pregunta también posee una respuesta más concreta en lo que respecta a nuestro país. Podemos apreciar inmediatamente algunas causas de diferencias entre nuestros estados, y hemos adquirido ya suficiente experiencia como para formar una opinión sobre lo que tendería a ocurrir si es que nos faltaran los debidos frenos, aunque fuera bajo una Constitución federal.

Las disputas territoriales siempre han resultado ser una de las más fértiles fuentes de hostilidad entre las naciones. Tal vez este haya sido el origen de la mayoría de las guerras que han asolado al mundo y esta causa se daría entre nosotros con toda su fuerza. Dentro de las fronteras de los Estados Unidos tenemos una inmensa extensión de territorio sin colonizar. Aún están sin resolver reclamaciones discrepantes entre varios estados, y la disolución de la Unión sería un punto de partida para que surgiesen similares demandas entre todos ellos. Son notorias las graves y acaloradas discusiones habidas respecto al derecho a tierras que aún no estaban distribuidas en el momento de la Revolución, usualmente conocidas como «tierras de la Corona». Los territorios que se hallaban dentro de los límites de algún estado han sido reclamados por sus respectivos gobiernos coloniales, mientras los demás argumentaban que estos derechos de la Corona debían pasar a la Unión, sobre todo el territorio del Noroeste que estaba bajo la jurisdicción del rey de Gran Bretaña bien por la sumisión de los propietarios indios, bien por posesión directa, hasta que fue cedido en el tratado de paz[27]. Se ha argumentado que esta era una adquisición de la Confederación por un acuerdo con una potencia extranjera. La política del Congreso ha sido prudente en apaciguar esta controversia, imponiéndose a los estados, con el fin de que hagan cesiones a los Estados Unidos para beneficio del conjunto. Esta política ha tenido tanto éxito que, si continúa la Unión, hay buenas perspectivas de que la disputa concluya con una resolución amistosa. Pero un desmembramiento del Congreso avivaría esta cuestión y alentaría nuevas querellas sobre el mismo tema. En el momento actual gran parte del territorio occidental es propiedad común de la Unión, fundamentalmente por vía de cesión, más que en virtud de una base jurídica preexistente. Si la Unión tocara a su fin, los estados que han cedido su territorio con el compromiso de una resolución al conflicto de tipo federal, seguramente reclamarían esas tierras por reversión, toda vez que el inicial motivo de la cesión dejaría de existir. Sin duda los demás estados insistirían en recibir una porción de las mismas en virtud de su derecho de representación, argumentando que una vez hecha la cesión no se puede revocar, y que sigue siendo justo que participen de un territorio adquirido o asegurado por los esfuerzos conjuntos de toda la Confederación. Aunque es poco probable que todos los estados acepten que los demás tienen derecho a participar de este bien común, si lo hicieran, aún quedaría la dificultad adicional de encontrar una regla que permitiese una distribución aceptable para todos. Los diversos estados propondrían distintas fórmulas de asignación, y dado que afectaría a intereses opuestos de las partes, seguramente no sería fácil alcanzar una resolución pacífica.

Por tanto, en el extenso horizonte del territorio del Noroeste percibimos un amplio escenario para pretensiones hostiles, sin ningún árbitro o juez común que se interponga entre los dos contendientes. Si el pasado nos enseña algo acerca del futuro, tendríamos buenas razones para concluir que, a veces, la violencia sería el último árbitro de estas diferencias. Las circunstancias de la disputa entre los estados de Connecticut y Pensilvania sobre las tierras de Wyoming nos exhortan a no ser excesivamente optimistas acerca de la posibilidad de una fácil resolución de estas diferencias[28]. Los Artículos de Confederación obligaron a las partes a someter el asunto a la decisión de un tribunal federal. Así se hizo, y el tribunal falló a favor de Pensilvania. Pero Connecticut mostró claramente su insatisfacción con dicha decisión, y no se mostró dispuesto a resignarse a ello, hasta que, negociando y tratando la cuestión, se pudo encontrar una compensación aproximadamente equivalente a la supuesta pérdida. Nada de esto se expone aquí en tono de censura alguna al comportamiento de dicho estado. Sin duda se sentía sinceramente perjudicado por la decisión, y los estados, igual que los individuos, se resisten a doblegarse ante determinaciones que les resultan desfavorables.

Aquellos que tuvieron la oportunidad de experimentar de primera mano los acontecimientos que tuvieron lugar durante el transcurso de la controversia entre este estado de Nueva York y el distrito de Vermont[29], podrán atestiguar que hubo oposición por parte de estados tanto desinteresados como interesados en la reclamación, y podrán también dar fe de la amenaza a la paz de la Confederación que se hubiera producido si este estado hubiese intentado imponer sus derechos por la fuerza. Dos motivos principales causaron esta oposición: por una parte, los recelos hacia el futuro poderío de Nueva York y, por otra parte, los intereses de ciertas personalidades en los estados vecinos, que habían obtenido concesiones de tierras bajo el gobierno de ese distrito. Incluso los estados que presentaban reclamaciones contrarias a las nuestras (Nueva Hampshire, Massachusetts y Connecticut) parecían más solícitos a efectos de desmembrar este estado que a conseguir sus propias pretensiones. Nueva Jersey y Rhode Island en todo momento mostraron un acalorado interés por la independencia de Vermont; y Maryland participó de lo mismo hasta que se alarmó al aparecer un vínculo entre Canadá y dicho distrito. Siendo pequeños estos estados, no veían con buenos ojos la posibilidad de acrecentar nuestra grandeza. Al repasar estos sucesos, podemos trazar lo que son algunas de las causas que probablemente harían que los estados se enfrentaran entre sí, si es que un destino poco favorable hiciera que no estuviesen unidos.

Otra fuente de abundantes contenciosos sería la competencia comercial. Aquellos estados que tuvieran circunstancias menos favorables estarían deseosos de escapar de las desventajas de su situación local y de participar de las ventajas que experimentan sus vecinos más afortunados. Cada estado o Confederación desarrollaría una política comercial propia y particular, creando diferencias, preferencias diversas y exclusiones, lo cual a su vez redundaría en el descontento general. Desde la primera colonización de este país los hábitos de intercambio a los que nos hemos acostumbrado se fundamentan en privilegios equiparables para todos; esto no se daría en otra situación, creando razones adicionales para el descontento. *Estaríamos propensos a tildar de ofensas aquellos actos que, en realidad, resultan perfectamente justificables como actos de soberanos independientes que persiguen intereses dispares*. El espíritu emprendedor que caracteriza al ámbito comercial de América se ha mostrado siempre incansable en su progreso: no es probable que este espíritu desenfrenado se ralentice ante la reglamentación comercial de algunos estados que buscan asegurar beneficios exclusivos para sus propios ciudadanos. Las infracciones de estos reglamentos por una parte, y los esfuerzos por evitarlos o revocarlos por otra, conducirían sin remedio a múltiples atropellos, y estos, a su vez, a represalias y guerras.

La oportunidad que algunos estados tendrían de convertir a otros en tributarios por medio de reglamentos comerciales resultaría en un sometimiento a regañadientes por parte de los devenidos tributarios. Este caso sería posible gracias a la situación geográfica de Nueva York, Connecticut y Nueva Jersey. A causa de necesitar ingresos adicionales, el estado de Nueva York ha de imponer aranceles a los artículos importados, y buena parte de estos aranceles son sufragados por los habitantes de estos otros dos estados como consumidores de los artículos que nosotros importamos. Nueva York no podría ni querría renunciar a esta ventaja. Sus ciudadanos no consentirían que los ciudadanos de estados vecinos fueran exentos de un arancel que pagan sus propios ciudadanos. Y tampoco sería factible distinguir quiénes son los consumidores en nuestros propios mercados si no hubiera este impuesto. ¿Soportarían durante mucho tiempo Connecticut y Nueva Jersey una imposición tributaria por parte de Nueva York que derivase solo en el exclusivo beneficio de este último? ¿Nos permitirían seguir disfrutando tranquilamente de esta metrópolis, sin perturbación alguna, si por ello derivamos unas ventajas tan odiosas para nuestros vecinos y, en su opinión, tan opresivas? ¿Y lo podríamos mantener contra la presión constante de Connecticut, por un lado, y su aliado Nueva Jersey, por el otro? Solo la mayor temeridad permitiría responder a estas preguntas de modo afirmativo.

Otra causa adicional de colisión entre los diversos estados o confederaciones sería la deuda pública de la Unión, la cual, al ser primero asignada de modo distributivo y luego pagada paulatinamente, daría pie a malhumores y animosidades sin cuento. ¿Cómo nos pondríamos de acuerdo en una regla de asignación distributiva satisfactoria para todos? Es difícil que exista alguna regla a la que nadie se oponga. Y como siempre, estas objeciones se exagerarían por los intereses contrarios de los partidos. Incluso existen diferentes opiniones entre los estados sobre el principio general del pago de la deuda pública. Algunos, sea porque tienen poco presente la necesidad de crédito nacional o porque sus ciudadanos tienen escaso o ningún interés inmediato en el tema, se sienten indiferentes o incluso contrarios al pago de la deuda nacional, hágase este de la manera que se haga. Estos estados estarían abocados a complicar la distribución de la deuda. Otros estados, por el contrario, que tienen un elevado número de ciudadanos acreedores de la deuda pública, más allá de la participación que su estado tenga en el total de la deuda nacional, buscarán tenazmente alguna provisión equitativa y eficaz. Las postergaciones de los primeros crearán resentimiento en estos últimos. Mientras tanto, una decisión sobre la regla a aplicar se pospondrá a causa de diferencias de opinión reales y demoras un tanto ilusorias. Entonces, los ciudadanos de los estados interesados levantarían un clamor de protestas, y las potencias extranjeras apoyarían que sus justas demandas fueran satisfechas, y así la paz de los estados sufriría la doble inseguridad de una eventual invasión extranjera en medio de graves contiendas internas.

Supongamos que se superaran las dificultades para acordar una regla de distribución, y que esta se lograse. Aun así, hay razones para pensar que la regla acordada se mostraría, una vez vigente, más onerosa para unos estados que para otros. Aquellos que se viesen perjudicados por ella, naturalmente, buscarían mitigar su carga. Los demás, naturalmente también, se mostrarían recelosos de revisarla, pues con toda seguridad conduciría a un aumento de sus propias obligaciones. La negativa de estos sería un pretexto excesivamente atractivo para los estados en desventaja, que utilizarían la disculpa con prontitud para eludir sus obligaciones financieras. A su vez, la falta de cumplimiento por parte de estos estados sería causa de amargas disensiones y altercados. Incluso si la regla que se adoptase fuese equitativa en la práctica, aun así habría demoras en el pago de las obligaciones por parte de algunos estados en razón de una diversidad de causas, como verdaderas deficiencias de recursos, mala administración de las finanzas, desórdenes

accidentales en la gestión estatal y, por ende, la poca voluntad que tienen los seres humanos para separarse de su dinero al no tener ya presentes las exigencias que en su día originaron estas obligaciones, dada su interferencia con la procura de necesidades inmediatas. Las demoras, por cualquier razón, serán una permanente fuente de quejas, recriminaciones y disputas. Es posible que no haya nada más dado a enturbiar la tranquilidad de las naciones que una serie de obligaciones mutuas para un objetivo común que no proporcione, a cambio, un beneficio equiparable y presente. Pues aunque sea un dicho vulgar, lo cierto es que no hay nada que sea mayor causa de desacuerdo entre los seres humanos que las obligaciones económicas.

Otra probable fuente de hostilidad serían las leyes que contravinieran los contratos privados, pues se podrían considerar como agresiones contra los derechos de aquellos estados cuyos ciudadanos resultan perjudicados por ellas. No habiendo frenos adicionales, no hay ninguna razón para esperar que de ahora en adelante un espíritu más liberal y equitativo vaya a presidir la legislación de los diversos estados, puesto que hasta ahora hemos visto en demasiadas ocasiones vulnerados sus respectivos códigos. Observando la disposición hacia represalias por parte de Connecticut en reacción a los excesos perpetrados por el legislativo de Rhode Island[30], podemos suponer razonablemente que, bajo circunstancias similares, quebrantamientos tan atroces de las obligaciones morales y de la justicia social serían castigadas no con meras guerras de *pergamino*, sino con la violencia armada.

En los artículos anteriores hemos expuesto con suficiente nitidez la probabilidad de que se den alianzas incompatibles entre los diversos estados, o confederaciones, y países extranjeros, y los efectos que tendría esta situación sobre la paz de nuestro país. Dado el panorama que se nos presenta de cara a esta cuestión, podemos concluir que América, si no estuviera interconectada, o estuviera simplemente ligada por el endeble lazo de una liga ofensiva y defensiva, llegaría a verse paulatinamente enmarañada en todos y cada uno de los perniciosos laberintos de la política y las guerras europeas, a causa del funcionamiento de estas alianzas tan discordantes. Y en razón de los enfrentamientos destructivos entre las partes en que se encontraría dividida, seguramente sería objeto de artificios y maquinaciones de países que son enemigos por igual de todas ellas. *Divide et impera*[31] sería seguramente el lema de toda nación que ora nos odie, ora nos tema.

PUBLIUS (Hamilton)

Número 8
Los efectos de guerras internas, que producen ejércitos permanentes y otras instituciones enemigas de la libertad

The Independent Journal, 20 de noviembre de 1787

Asumiendo, por tanto, como verdad establecida, que los diversos estados independientes, en caso de desunión, o las combinaciones entre ellos que pudieran resultar del naufragio de la Confederación en su conjunto, estarían sujetos a las vicisitudes de paz y guerra, de amistad y enemistad mutua que son el destino frecuente de todas las naciones vecinas entre sí que no están

unidas bajo un mismo gobierno, adentrémonos en el análisis conciso de algunas de las consecuencias que surgirían de tal situación.

Una guerra entre los estados en su primera etapa de existencia independiente estaría acompañada de muchas más tensiones que las que suelen experimentar aquellos países con instituciones militares permanentes. Los disciplinados ejércitos que siempre portan armas en el continente europeo, a pesar de su aspecto tan maligno para la libertad y la economía, sin embargo tienen la ventaja patente de hacer imposibles las conquistas repentinas, y de evitar la rápida desolación que solía constituir la inequívoca señal del avance de las hostilidades. También ha contribuido a esto el arte de construir fortificaciones. Las naciones europeas están rodeadas de plazas fortificadas que dificultan las invasiones mutuas. Campañas enteras se malgastan simplemente en avasallar dos o tres guarniciones para conseguir adentrarse en el país enemigo. A cada paso existen impedimentos similares que agotan las fuerzas y entorpecen el avance del invasor. Antaño, los ejércitos conquistadores penetraban hasta el corazón mismo de un país sin que apenas hubiera noticia de su llegada. Pero ahora una fuerza relativamente reducida de tropas disciplinadas, actuando defensivamente con la ayuda de guarniciones, puede impedir y finalmente frustrar los planes de una fuerza considerablemente mayor. La historia de la guerra en aquel cuadrante del globo ya no versa sobre naciones subyugadas e imperios derrotados, sino sobre ciudades conquistadas y reconquistadas, de batallas que nada deciden, de retiradas más fructíferas que muchas victorias, en suma, de mucho esfuerzo y escaso botín.

Pero en este país la escena sería la opuesta. El temor a las instituciones militares haría que se postergara al máximo el establecimiento de ejércitos permanentes. Al estar las fronteras de cada estado abiertas a sus vecinos por falta de fortificaciones, no serían difíciles las incursiones. Los estados más poblados tendrían pocos problemas en vencer a sus vecinos menos poblados. Las conquistas serían tan fáciles de conseguir como difíciles de mantener. Por tanto, las guerras menudearían y serían en extremo predatorias. Los ejércitos irregulares siempre han llevado consigo devastación y PILLAJE. Nuestras hazañas militares estarían caracterizadas por calamidades individuales que se constituirían en la figura central de estos sucesos.

Este panorama no constituye una exageración, pero confieso que no sería una descripción justa durante mucho tiempo. La influencia más poderosa sobre la conducta nacional es la búsqueda de seguridad ante un peligro externo, e incluso el amor ardiente a la libertad se inclina, tarde o temprano, ante sus dictados. La violenta destrucción de vida y propiedad que conlleva la guerra, junto con el esfuerzo y la alarma continua que acompañan a un estado de peligro constante, hacen que incluso las naciones más consagradas a la libertad tengan que buscar el reposo y la seguridad en instituciones que tienen tendencia a destruir sus derechos civiles y políticos. Buscando conseguir mayor seguridad, acaban aceptando, a la postre, el riesgo de perder su libertad.

Las instituciones a las que me refiero son, sobre todo, los EJÉRCITOS PERMANENTES y los apéndices correspondientes de las fuerzas armadas. Se dice que los ejércitos permanentes no están prohibidos por la nueva Constitución, y por tanto se infiere que puedan existir bajo ella. Pero esta inferencia sería, en el mejor de los casos, problemática e incierta[32]. Podríamos responder que los ejércitos permanentes serán el resultado inevitable de una disolución de la Confederación. Serán sin duda el resultado de frecuentes guerras y constantes aprehensiones, las cuales requieren un estado de preparación constante. Serían los estados o las confederaciones más débiles quienes recurrirían inicialmente a ellos para conseguir la paridad con sus vecinos más potentes. Buscarían suplir su inferior población y recursos con un sistema defensivo más uniforme y eficaz, con tropas disciplinadas y fortificaciones. Al mismo tiempo necesitarían fortalecer al poder ejecutivo de su

gobierno y, al hacerlo, sus constituciones irían adquiriendo una orientación progresivamente más monárquica. Está en la naturaleza misma de la guerra incrementar el poder ejecutivo a expensas del legislativo.

Los recursos ya citados pronto otorgarían a los estados o a las confederaciones que los empleasen una superioridad sobre sus vecinos. A menudo estados pequeños o de menor fuerza natural, bajo un gobierno vigoroso y con la ayuda de ejércitos disciplinados, han podido triunfar sobre estados grandes o de mayor fuerza natural cuando estos últimos carecen de alguna de estas ventajas. Ni el orgullo ni la seguridad de los estados o confederaciones más importantes permitirían que estuviesen sometidos durante mucho tiempo a esta superioridad mortificante y adventicia. Para volver a recuperar su preeminencia perdida, no tardarían mucho en recurrir a medios similares a los que produjeron la ventaja de su vecino. Y de este modo, en breve veríamos establecidas en cada parte de este país las mismas máquinas de despotismo que han sido el azote del viejo mundo. Por lo menos esta sería la evolución natural de los acontecimientos, y nuestro razonar será tanto más acertado cuanto más se ajusten las circunstancias a lo descrito.

Estas no son vagas inferencias derivadas de defectos supuestos o imaginados de la Constitución, cuyo poder se halla enteramente ubicado en manos del pueblo o de sus representantes y delegados. Son conclusiones sólidas extraídas del progreso natural y necesario de las relaciones humanas.

A modo de objeción se podría preguntar, ¿por qué no surgieron ejércitos permanentes de las contiendas que tan a menudo distrajeron a las antiguas repúblicas griegas? Hay varias respuestas a esta pregunta y cada una de ellas igualmente satisfactoria. Los hábitos industriosos de la gente de hoy en día, volcada en la procura de ganancias y en la mejora de la agricultura y el comercio, son incompatibles con una nación de soldados, como de hecho eran en realidad aquellas repúblicas. Se ha producido una completa revolución en la manera de hacer la guerra al multiplicarse los ingresos por el aumento de oro y de plata y de artes de la industria, junto con la ciencia de las finanzas, que es la nota distintiva de la era moderna. En concurrencia con los hábitos nacionales, esto ha hecho que ya no sea el cuerpo general de ciudadanos, sino los ejércitos disciplinados quienes han devenido compañeros inseparables de las frecuentes hostilidades.

También hay gran diferencia entre el complejo militar de un país que por su situación geográfica no suele estar expuesto a invasiones, y el de un país que a menudo las ha experimentado y siempre se siente temeroso al respecto. Aunque lo quisieran, los gobernantes del primero no tendrán ningún pretexto tan razonable para mantener un ejército regular como lo tendría el segundo país. El ejército del primero raramente tendría que actuar en defensa interna del país, y el pueblo no sufrirá ningún riesgo de ser subyugado por los militares. Así, las leyes no se relajan por exigencias militares y el país se mantiene bajo control civil, ni corrompido ni trastornado por los principios y las tendencias de un Estado militar. Un ejército reducido hace que sea mayor la fortaleza natural de la comunidad civil, y los ciudadanos, no estando habituados a buscar protección del poder militar ni a someterse a sus opresiones, ni aman ni aborrecen a los soldados, sino que los ven con recelo como un mal necesario y se mantienen prestos para resistir el poder que, imaginan, puede ser ejercido en perjuicio de sus derechos.

Bajo estas circunstancias, el ejército podrá ser útil en ayudar a un magistrado con la supresión de una pequeña facción, o una turba ocasional, o una insurrección, pero nunca podrá imponerse a los esfuerzos conjuntos de la gran masa del pueblo.

Pero en un país que está en la última situación descrita, ocurre lo opuesto. Las amenazas constantes de peligro obligan al gobierno a estar siempre preparado para repelerlo. Sus ejércitos han de ser suficientemente numerosos como para actuar en su defensa de manera inmediata. El

continuado requerimiento de sus servicios eleva la importancia del soldado, degradando de modo proporcional la condición del ciudadano. Se prima la dimensión militar por encima de la civil. De este modo, los habitantes de territorios que a menudo son escenarios de guerra serán inevitablemente objeto de amenazas frecuentes a sus derechos, lo cual sirve para debilitar su conciencia de la importancia de los mismos, llegando gradualmente a considerar a los soldados no solo como sus protectores, sino también como sus superiores. No constituye un peligro remoto ni difícil el paso de esta disposición a la de considerar a los militares como sus señores. Lo difícil es, precisamente, conseguir que bajo esta situación la gente resista valiente y eficazmente las usurpaciones llevadas a cabo por el poder militar.

El reino de Gran Bretaña entra en la primera categoría. Su insularidad, junto con una marina poderosa, en gran medida la resguardan de cualquier posibilidad de invasión extranjera, haciendo que no sea necesario un ejército numeroso dentro del reino. Solo se necesita una fuerza suficiente como para actuar contra una amenaza repentina, hasta que la milicia tenga tiempo de organizarse y presentarse. Ninguna cuestión de política nacional requiere una gran dotación de soldados en tierras nacionales, ni tampoco lo toleraría la opinión pública. Y desde hace ya mucho tiempo que apenas actúan las otras causas ya enumeradas como consecuencias de guerra interna. Esta peculiar situación de felicidad en gran medida ha contribuido a preservar la libertad que dicho país disfruta hoy, a pesar de la venalidad y corrupción prevalecientes. En cambio, si Gran Bretaña estuviera situada en el continente, y se viese impelida, como de hecho sería el caso, a hacer que sus guarniciones nacionales fueran equiparables a las de las otras grandes potencias europeas, probablemente sería víctima del poder absoluto de un solo hombre, como le sucede a aquellas. Aunque no sea fácil, es posible que el pueblo de esta isla acabe esclavizado por otras causas, pero no por causa de un ejército tan poco numeroso como el que suele estar movilizado en aquel reino.

Si tenemos la suficiente sabiduría como para preservar la Unión, podremos durante largo tiempo disfrutar de una ventaja similar a la de la insularidad. Europa está muy lejos de nosotros. Sus colonias en nuestra vecindad seguramente seguirán siendo tan incomparables a nosotros en fuerza como para jamás realmente amenazarnos con peligro. En nuestra situación, un establecimiento militar extenso no es necesario para nuestra seguridad. Pero si llegamos a estar desunidos, y nuestras partes integrantes llegan a estar separadas o, lo que es más probable, acaben formando dos o tres confederaciones, estaríamos en poco tiempo en el dilema de los poderes continentales de Europa –nuestras libertades estarían sujetas a los medios militares que tengamos para defendernos de la ambición y de los mutuos recelos.

Este argumento no es ni superficial ni fútil, sino sólido y de mucho peso. Merece la consideración más seria y madura de cualquier persona prudente y honesta de cualquier partido. Si se paran a pensar de manera firme y solemne, meditando desapasionadamente sobre la importancia de esta interesante idea, si lo contemplan en todas sus facetas y lo llevan hasta sus últimas consecuencias, no tendrán reparo en dejar atrás objeciones triviales a la Constitución, pues su rechazo probablemente acabaría con la Unión. Los etéreos fantasmas que flotan ante la destemplada imaginación de algunos de sus adversarios cederían ante la amenaza más sustancial de peligros reales, ciertos y formidables.

PUBLIUS (Hamilton)

Número 9
La utilidad de la Unión como salvaguarda contra facciones internas e insurrecciones

The Independent Journal, 21 de noviembre de 1787

Una Unión firme tendrá un gran impacto en la paz y libertad de los estados como barrera contra facciones internas e insurrecciones. Es imposible leer la historia de las pequeñas repúblicas de Grecia e Italia sin tener una sensación de horror y desagrado por las tensiones que constantemente las agitaban, y por la rápida sucesión de revoluciones que las desgarraban en un estado de continuo vaivén entre dos extremos, la tiranía y la anarquía. Si mostraban una calma ocasional, se trataba solamente de un corto respiro ante las furiosas tormentas que se avecinaban. Si de vez en cuando se observaban intervalos de felicidad, estos nos causan una sensación agridulce, pues al reflexionar sobre tan placenteras escenas nos damos cuenta de que rápidamente eran aplastadas por olas tempestuosas de sedición y odio partidista. Si de las tinieblas escapan unos rayos de gloria momentáneos, mostrándonos apenas un fulgor transitorio y fugaz, al mismo tiempo nos invitan a lamentar que los vicios de gobierno perviertan la dirección y empañen el brillo de aquellos destacados talentos y extraordinarias habilidades por las cuales son celebradas las tan favorecidas tierras que las alumbraron.

Los defensores del despotismo han encontrado en los desórdenes que afean los anales de estas repúblicas argumentos contra las diversas formas de gobierno republicano e incluso contra los principios mismos de la libertad política. Sostienen que el gobierno libre no concuerda con el mantenimiento del orden en una sociedad, y se mofan maliciosamente de los amigos y partidarios de este sistema de gobierno. Pero afortunadamente para la humanidad, durante largas temporadas han florecido maravillosas instituciones engendradas con base en la libertad, que en gloriosas ocasiones han refutado los sofismas más pesimistas. Confío que América sea el cimiento amplio y sólido de otros edificios que sean monumentos igualmente magníficos y permanentes frente a las opiniones equivocadas de estos autores.

Pero no se puede negar, sin embargo, que los retratos de los gobiernos republicanos que han dibujado resultan copias fieles de los originales. Si no fuera posible desarrollar modelos con estructuras más perfectas, los ilustrados amigos de la libertad estaríamos obligados a abandonar la defensa de esta especie de gobierno. Sin embargo, la ciencia política –como la mayoría de las otras ciencias– ha experimentado grandes avances. Ahora se entiende bien la eficacia de ciertos principios que en tiempos antiguos o bien no se conocían o no se comprendían suficientemente. Una distribución equilibrada del poder en departamentos separados, la introducción de contrapesos y frenos legislativos, la institución de tribunales con jueces independientes que mantienen sus puestos de por vida bajo la condición de buena conducta, la representación del pueblo en el legislativo mediante diputados electos, todos estos son descubrimientos enteramente nuevos o que han sido perfeccionados principalmente en la modernidad. Son medios, y medios muy poderosos, con el auxilio de los cuales resulta posible retener las excelencias del gobierno republicano y aminorar o evitar sus imperfecciones. A esta lista de circunstancias que tienden a mejorar los más apreciados sistemas de gobierno civil me aventuraré a añadir otra más, aunque parezca novedosa para algunos, y que se basa en un principio considerado como argumento contra la nueva Constitución: me refiero a la AMPLIACIÓN de la ÓRBITA en el seno de la cual estos sistemas han de girar, sea en cuanto a las dimensiones de un solo estado o bien mediante la consolidación de varios estados más pequeños en una gran Confederación. El segundo caso es el que nos

concierne de modo más inmediato, aunque será también útil examinar el principio en su aplicación a un solo estado, lo cual se hará en otro momento[33].

Que una Confederación resulte de utilidad tanto para la supresión de las facciones como para salvaguardar la tranquilidad interior de los estados y aumentar su fuerza exterior y seguridad, no es en realidad una idea nueva. Ha sido puesto en práctica en distintos países en diversas épocas, y ha recibido la aprobación de los autores tenidos en mayor estima en temas de política. Los que se oponen a este PLAN de Constitución citan y circulan asiduamente los comentarios de Montesquieu en cuanto a la necesidad de poseer un territorio restringido para que exista un gobierno republicano. Pero parecen no estar al tanto de los argumentos que este gran hombre expresa en otra parte de su obra, y tampoco se han percatado de las consecuencias últimas del principio que suscriben con tan dispuesta aquiescencia.

Cuando Montesquieu recomienda que las repúblicas sean de una extensión reducida[34], las dimensiones que tenía en mente eran muy inferiores a las de casi cualquiera de nuestros estados. Ni Virginia, ni Massachusetts, ni Pensilvania, ni Nueva York, ni Carolina del Norte, ni Georgia resultan de ningún modo comparables con los modelos desde los que él razonaba y a los que se aplican sus criterios descriptivos. Por tanto, si sus ideas en este tema son tomadas como verdades, nos llevan a una de dos alternativas: o buscar amparo inmediato en brazos de una monarquía o dividirnos en una infinidad de pequeños, celosos, opuestos y tumultuosos estados, que han de resultar en miserable parvulario de discordia incesante y devenir tristes objetos de lástima y desprecio universal. Algunos de los autores que se han aventurado a sostener la postura contraria en esta cuestión parecen tener conocimiento de este dilema, e incluso han tenido la valentía de insinuar que sería deseable dividir los estados más grandes. Una política tan desnortada, el recurso a tan desesperado expediente, puede que multiplique cargos de poca monta y cumpla así las expectativas de hombres sin habilidades para extender su influencia más allá de los estrechos círculos de las intrigas personales, pero nunca promoverá la grandeza o felicidad del pueblo de América.

En otro momento hemos de examinar este principio. Por ahora, será suficiente comentar algo acerca del autor al que se cita con tanto énfasis sobre este tema. Su postura solo dictaría la reducción del TAMAÑO de los MIEMBROS más extensos de la Unión, pero no estaría en contra de incluirles a todos en un gobierno confederal. Y esta es la verdadera cuestión sometida a debate que nos interesa en el presente.

Las sugerencias de Montesquieu se alejan tanto de ser contrarias a una Unión general de los estados que, explícitamente trata el tema de la REPÚBLICA CONFEDERADA como un dispositivo para ampliar la órbita del gobierno popular y reconciliar las ventajas de la monarquía con las del republicanismo.

«Es muy probable» (dice Montesquieu[35]), «que la humanidad hubiera estado obligada a vivir largo tiempo bajo el gobierno de UNA SOLA PERSONA si no se hubiera ideado una especie de Constitución con todas las ventajas internas de una república, y toda la fuerza externa de un gobierno monárquico, es decir, una REPÚBLICA CONFEDERADA.

Esta forma de gobierno constituye un pacto mediante el cual varios estados más pequeños acuerdan conjuntamente ser miembros de *uno* mayor, que tienen intención de formar. Es una sociedad de sociedades para formar una nueva, capaz de seguir aumentando por nuevas asociaciones hasta alcanzar un grado de poder suficiente para dar seguridad al cuerpo entero.

Una república de tales características, capaz de enfrentarse a fuerzas externas, podrá sostenerse sin ninguna corrupción interna. La estructura de esta sociedad evita todo tipo de inconvenientes.

Si un miembro intentase usurpar la autoridad suprema, no tendría seguramente igual autoridad o crédito en todos los estados confederados. Si tuviera excesiva influencia sobre uno, esto alarmaría a los demás. Si subyugara a una parte, la parte aún libre se opondría con fuerzas independientes de las que ha usurpado, derrotándole antes de que pueda asentarse en su usurpación.

Si se levantara una insurrección popular en alguno de los estados confederados, los demás podrían acallarlo. Si progresivamente se dieran abusos en una parte, la parte sana podría reformarlo. Se podría destruir el estado en una parte sin que ocurriera en la otra, se puede disolver la Confederación sin que los confederados pierdan su soberanía.

Dado que este gobierno se compone de pequeñas repúblicas, disfruta del éxito interno de cada una de ellas, y de cara al exterior posee por medio de la asociación todas las ventajas de las extensas monarquías.»

Me ha parecido apropiado citar extensamente estos párrafos tan interesantes, pues contienen un resumen ilustrado de los principales argumentos a favor de la Unión, y consiguen borrar eficazmente las falsas impresiones producidas de manera intencionada por su mala aplicación en otros lugares. A la vez, tienen una relación íntima con el propósito más inmediato de este artículo, que es el de ilustrar la tendencia de la Unión a reprimir facciones internas e insurrecciones.

Se ha propuesto una distinción más sutil que acertada entre una *Confederación* y una *consolidación* de los estados[36]. Se dice que la característica esencial de la Confederación es que solo tiene autoridad sobre sus miembros constitutivos como colectivos, sin que pueda afectar a los ciudadanos que los componen. Se sostiene que el gobierno nacional no debe ocuparse de ninguna cuestión de administración interior de los estados. También se ha insistido en que otro aspecto fundamental de un gobierno confederal es la paridad absoluta de los votos de sus miembros. Estas argumentaciones son básicamente arbitrarias, y no se sostienen en principios ni en precedentes. Generalmente los gobiernos de este tipo han funcionado, de hecho, según su naturaleza. Pero también ha habido extensas excepciones a esta práctica en la mayoría de estos gobiernos, lo cual sirve para probar –en la medida de lo posible– que no existe una regla concluyente al respecto. En el transcurso de esta investigación se demostrará claramente que cada vez que ha prevalecido este principio ha sido fuente de incurables desórdenes y de necedades sin fin en el gobierno.

La definición de *república confederada* parece ser simplemente «una unión de sociedades», o la asociación de dos o más estados en uno. La extensión, las modificaciones, y las competencias de la autoridad federal son cuestiones meramente discrecionales. En tanto en cuanto la organización separada de sus miembros no resulte abolida, y se mantenga para fines locales por necesidad constitucional, aunque deba estar perfectamente subordinada a la autoridad general de la unión, seguirá siendo –tanto en teoría como en realidad– una asociación de estados o una Confederación. La Constitución propuesta, lejos de implicar la abolición de los gobiernos de los estados, les convierte en partes constitutivas de la soberanía nacional, permitiéndoles una representación directa en el Senado, dejándoles en posesión ciertas partes exclusivas e importantísimas del poder soberano. Esto se corresponde perfectamente, en cualquier sentido racional de estos términos, con la idea de un gobierno federal.

En la Confederación licia[37], compuesta por 23 CIUDADES o repúblicas, las mayores tenían derecho a *tres* votos en el CONSEJO COMÚN, las medianas a *dos* y las más pequeñas a *uno*. El CONSEJO COMÚN nombraba todos los jueces y magistrados de sus respectivas CIUDADES. Esta era, sin duda, la forma más delicada de interferir en su administración interna, pues si hay algo que consideraríamos competencia exclusiva de la jurisdicción local, sería el poder de nombrar sus propios cargos. Sin embargo, hablando de esta asociación, Montesquieu dice: «si yo fuera a

destacar un modelo de una excelente república confederada, sería la de Licia»[38]. Por tanto, percibimos que las distinciones sobre las que tanto insisten algunos no estaban contempladas por este ilustrado ciudadano, y habremos de concluir que son novedosos refinamientos basados en una teoría errónea.

PUBLIUS (Hamilton)

Número 10
Continuación del mismo tema

The Daily Advertiser, 22 de noviembre de 1787

Entre las numerosas ventajas que nos promete una Unión bien construida, ninguna merece ser analizada con mayor precisión que su capacidad de quebrar y controlar la violencia de las facciones. Los defensores del gobierno popular sienten gran preocupación por la naturaleza y destino del mismo al observar su propensión a caer en este peligroso vicio. Por tanto, siempre valorarán cualquier plan que, sin violar los principios a los que se adscriben, provea un remedio apropiado para ponerle fin. La inestabilidad, la injusticia y la confusión constituyen enfermedades verdaderamente mortales al ser introducidas en los consejos públicos, y por su causa han perecido por doquier muchos gobiernos populares. Siguen constituyendo los temas favoritos y más fructíferos de los adversarios de la libertad, quienes derivan de ellas sus más torticeras argumentaciones. Las valiosas mejoras introducidas por las constituciones americanas en los gobiernos populares –tanto antiguos como modernos– son merecedoras de toda admiración. Pero sería innecesariamente tendencioso argumentar que han logrado evitar este peligro tan exitosamente como se deseaba y esperaba. Por todas partes se oye a nuestros ciudadanos más considerados y virtuosos, amigos tanto de la fe pública como de la privada y de la libertad pública tanto como de la personal, quejarse de que nuestros gobiernos resultan demasiado inestables, de que el bien público no se contempla en los conflictos entre partidos rivales, y de que las medidas adoptadas a menudo son decididas por la fuerza superior de una mayoría interesada y despótica, y no de acuerdo con las reglas de la justicia y los derechos de la parte menos numerosa. Aunque ansiosamente desearíamos que estas quejas no tuvieran fundamento, la evidencia mostrada por hechos bien conocidos no nos permite negar su relativa veracidad. En un repaso franco de nuestra situación, encontraremos que algunos de los problemas que experimentamos han sido equivocadamente atribuidos al funcionamiento de nuestros gobiernos. Otras posibles causas tampoco explican muchos de nuestros principales infortunios, como esa dominante y creciente desconfianza hacia los compromisos públicos, y el temor por la seguridad de los derechos individuales; los ecos de todo esto resuenan de un extremo al otro del continente. La principal o tal vez la única causa de ello radica en la irregularidad e injusticia que han teñido nuestra administración pública de un espíritu faccioso.

Por facción me refiero a un grupo de ciudadanos, sea una mayoría o una minoría de ellos, que actúan de consuno movidos por un impulso común de pasión o interés contrario a los derechos de otros ciudadanos, o a los intereses permanentes y agregados de la entera comunidad.

Existen dos métodos para curar los males de las facciones: uno, eliminando sus causas, y otro, controlando sus efectos. De nuevo, existen dos maneras de eliminar las causas de las facciones: una, destruyendo la libertad que es esencial para su existencia; y otra, dando a cada ciudadano los mismos intereses, opiniones y pasiones.

En cuanto al primer remedio, nunca mejor dicho que la cura sería peor que la enfermedad. La libertad es para las facciones como el aire al fuego; sin este alimento inmediatamente se extingue. Pero sería tan disparatado abolir la libertad que resulta esencial a la vida política simplemente porque alimenta las facciones, como desear la aniquilación del aire necesario para la vida animal simplemente porque suministra al fuego su aliento destructor.

La segunda opción es tan poco factible como poco sabia la primera. Mientras siga siendo falible la razón humana, y haya libertad para ejercitarla, habrá diferencias de opiniones. Mientras siga ligada la razón al amor propio, las opiniones y las pasiones se influirán mutuamente, adhiriéndose las pasiones a las opiniones. Los derechos de propiedad se derivan de la diversidad de facultades humanas, que a su vez constituyen otro obstáculo insuperable a la uniformidad de intereses. El primer deber de un gobierno es la protección de las diversas y desiguales facultades de adquisición de propiedad, lo cual automáticamente implica que la gente poseerá diferentes cantidades y variedades de propiedad. De la influencia de esta desigualdad sobre los sentimientos y opiniones de sus respectivos dueños, se deriva la división de la sociedad en diversos intereses y partidos.

Por tanto, las causas latentes de las facciones ya están sembradas en la naturaleza humana, y las vemos actuando en diversos grados en todas partes, según las variadas circunstancias en que se halla la sociedad civil. La humanidad está dividida en partidos, inflamada con animosidades, dispuesta mucho más a vejaciones y opresiones mutuas que a cooperar para el bien común. Esto resulta de opiniones contrarias y recelosas sobre religión, gobierno y muchos otros temas tanto prácticos como teóricos, y de que la gente se une a diversos líderes ambiciosos que compiten por preeminencia y poder o a personas de otro tipo cuyas fortunas han atraído las pasiones humanas. Esta propensión humana a las animosidades mutuas ha sido tan fuerte que aun cuando faltaban ocasiones sustanciales para ello, las diferencias más frívolas e imaginarias han logrado encender pasiones nada amistosas y excitar conflictos en extremo violentos. Ahora bien, la fuente más común y duradera de facciones ha sido la distribución diversa y desigual de la propiedad. Siempre ha habido en la sociedad una divergencia entre los intereses de los que poseen y los que no poseen propiedad. Los acreedores y los deudores están distribuidos de una manera similar. Los intereses de terratenientes y manufactureros, intereses mercantiles, financieros y muchos otros menores, necesariamente surgen en los países civilizados, y dividen en clases distintas a quienes actúan con sentimientos y perspectivas divergentes. La tarea principal de la legislación moderna es regular estos intereses tan diversos y antagónicos, involucrando así el espíritu de partido y facción en el funcionamiento necesario y ordinario del gobierno.

A ninguna persona se le permite ser juez en su propia causa, pues sus intereses particulares, sin duda, influirían en su juicio y lo más probable es que pondrían en entredicho su integridad. Y con la misma –si no con mayor razón– un conjunto de ciudadanos no puede ser a la vez juez y parte. Pero ¿qué son muchos de los más importantes actos legislativos, sino fallos judiciales sobre los derechos de amplios cuerpos de ciudadanos, aunque no afecten a los derechos de personas individuales? Y, ¿qué son los diversos tipos de legisladores sino defensores y partidarios de las causas que ellos mismos determinan? Si se propone una ley sobre deudas personales, en esta cuestión los acreedores son parte interesada y están de un lado, mientras los deudores lo están del otro. La justicia debería sostener la balanza entre los dos. Pero si las partes implicadas son y han

de ser ellas mismas los jueces, tenderá a prevalecer la parte más numerosa, es decir, la facción más poderosa. ¿Se deberían fomentar las manufacturas nacionales imponiendo restricciones a las manufacturas extranjeras? ¿Hasta qué punto? Las respuestas a estas preguntas serán distintas según decidan los terratenientes o los manufactureros, y seguramente ninguna de las dos clases buscarán únicamente la justicia y el bien público. La distribución impositiva sobre los diversos tipos de propiedad requiere la mayor imparcialidad posible y, sin embargo, seguramente no existe un acto legislativo que le ofrezca al partido en el poder mayor oportunidad y tentación de pisotear las reglas de la justicia. Cada chelín con que sobrecargan a la parte más débil es un ahorro para ellos.

Sería ilusorio suponer que habrá estadistas ilustrados capaces de ajustar estos intereses discordantes para conseguir que todos sirvan al bien público. No siempre habrá un estadista ilustrado al timón. Y a menudo no se pueden hacer estos ajustes sin tomar en cuenta consideraciones remotas e indirectas, que raramente prevalecerán sobre los intereses inmediatos de un partido que desatiende los derechos de otro o el bien de la comunidad.

Hemos de inferir, por consiguiente, que no se pueden eliminar las *causas* de las facciones, y que la única solución está en buscar los medios para controlar sus *efectos*.

Si una facción no constituye una mayoría, el principio republicano suministra la respuesta, pues permite que estas ideas siniestras sean derrotadas por la mayoría mediante un voto ordinario. Podrán paralizar la administración, podrán convulsionar a la sociedad, pero serán incapaces de ejecutar y encubrir su violencia bajo la estructura de la Constitución. Sin embargo, cuando la facción llega a constituir una mayoría la situación es bien distinta, pues el sistema de gobierno popular permite sacrificar ante su pasión o interés dominante tanto el bien público como los derechos de los ciudadanos. Este es el principal objetivo de nuestras indagaciones: proteger el bien público y los derechos de los particulares contra los peligros de una facción de estas características, si bien preservando al mismo tiempo el espíritu y la forma del gobierno popular. Permítaseme añadir que este es el gran desiderátum, la única manera de rescatar esta forma de gobierno del oprobio bajo el cual ha funcionado durante tanto tiempo, a fin de que la humanidad la tenga en la más alta estima y la adopte como norma.

¿Cómo puede ser alcanzado este objetivo? Evidentemente, solo hay dos maneras. Hay que evitar que exista a la vez la misma pasión o el mismo interés en una mayoría de la gente, y si esta pasión o interés común se da en la mayoría, habrá que evitar la concentración en un mismo lugar de un número suficiente de aquellas como para llevar a cabo estos planes para la opresión. Si coincidieran a la vez en un mismo impulso, bien sabemos que no podrían ser controlados adecuadamente, ni siquiera utilizando razonamientos morales o religiosos. Estos últimos no resultan adecuados para frenar la injusticia y la violencia de individuos, y la eficacia de este tipo de razonamientos es inversamente proporcional al número de personas reunidas, es decir, son menos eficaces precisamente cuando más necesario resulta que actúen.

Desde esta perspectiva podemos concluir que no hay posibilidad alguna de curar los perniciosos efectos de las facciones en una democracia pura, es decir, en una sociedad compuesta por un número pequeño de ciudadanos que se congregan y administran el gobierno en persona. Casi siempre habrá una mayoría con una pasión o un interés común, y esta forma de gobierno crea comunicación y concierto, por lo cual no hay nada que frene esta tendencia a sacrificar la parte más débil o al individuo molesto. Por eso tales democracias siempre han sido lamentables espectáculos de turbulencias y conflictos. Siempre han sido consideradas incompatibles con la seguridad personal o los derechos de propiedad, y generalmente han sido tan cortas en sus vidas como violentas en sus muertes. Aquellos teóricos de la política que han patrocinado este tipo de

gobierno han supuesto, erróneamente que, si reducen a la humanidad a una igualdad perfecta en sus derechos políticos, también estarían perfectamente igualadas y asimiladas todas sus posesiones, opiniones y pasiones.

Una república, por la cual me refiero a un gobierno en el cual se da un sistema de representación, nos ofrece otras posibilidades y promete suministrar la cura que buscábamos. Examinemos en qué puntos difiere de la democracia pura, pues así comprenderemos tanto la naturaleza de este remedio como la eficacia que se deriva de la Unión.

Las dos principales diferencias entre una democracia y una república son: que en el segundo sistema el gobierno está delegado en manos de un pequeño número de ciudadanos elegidos por los demás, y esto permite ampliarlo a un gran número de ciudadanos y a un país con una extensión territorial mucho mayor.

La primera diferencia produce el efecto, por una parte, de refinamiento y ampliación de las opiniones públicas al pasarlas a través de un filtro como es el cuerpo de ciudadanos electos. La sabiduría de estos individuos hará que disciernan mejor los verdaderos intereses de su país, y su patriotismo y amor por la justicia harán que sean menos propensos a sacrificar su país por consideraciones pasajeras o parciales. Bajo tal sistema es muy posible que la voz pública, en boca de los representantes del pueblo, tenga mayor resonancia con el bien común que si la pronunciara el pueblo mismo estando congregado con tal fin. Pero también cabe la posibilidad del efecto contrario. Puede que hombres de temperamento faccioso, con prejuicios locales o planes siniestros, mediante intriga y corrupción u otros medios, primero obtengan los sufragios necesarios y luego traicionen los intereses del pueblo. Entonces surge la pregunta: ¿favorecen más la elección de guardianes apropiados para el bien público las repúblicas pequeñas o las extensas? Hemos de inclinarnos por las extensas por dos razones obvias.

En primer lugar, no importa cuán pequeña sea la república, siempre habrá que tener un cierto número de representantes para evitar que, por ser tan solo unos pocos, haya maquinaciones entre ellos. Y no importa cuán grande sea la república, pues siempre será necesario limitar el número para evitar la confusión producida por una multitud. Por tanto, dado que en ninguno de los dos casos hay un número de representantes proporcional al de los electores, y siendo proporcionalmente mayor el número de representantes en una república pequeña, resulta que si la proporción de personas preparadas es similar en ambas repúblicas, la mayor ofrecerá un mayor elenco de candidatos elegibles y por tanto, mayor probabilidad de una elección acertada[39].

En segundo lugar, en una república extensa cada representante será elegido por un mayor número de ciudadanos que en una pequeña. Por ello, será más difícil que candidatos indignos practiquen con éxito las artimañas que tan a menudo se emplean en las elecciones. Además, habiendo mayor libertad de sufragio, será más probable que se centren en hombres con mayor mérito y fama más extendida y respetada.

Hay que confesar que en esto, como en la mayoría de las cosas, hay un punto intermedio a ambos lados del cual surgen inconvenientes. Si ampliamos demasiado el número de los votantes, puede resultar que el representante esté insuficientemente familiarizado con las circunstancias locales y los intereses particulares. Si lo reducimos demasiado, el representante podría estar demasiado vinculado a los intereses locales, y poco preparado para comprender y dedicarse a los grandes objetivos nacionales. En este sentido, la Constitución federal presenta una feliz combinación de ambas cosas, pues remite los grandes intereses agregados al ámbito nacional, mientras lo local y lo particular se encomienda a los legislativos de los estados.

La otra diferencia consiste en que bajo el gobierno de una república, se puede incluir un número mucho mayor de ciudadanos y territorios que en una democracia, y esta circunstancia hace que sean menos temibles las combinaciones facciosas en el primer tipo de gobierno. Cuanto menor sea la sociedad, menos partidos e intereses distintos la constituirán. Cuantos menos partidos e intereses haya, más frecuentes serán las mayorías de opinión en un mismo partido. Cuantos menos individuos compongan una mayoría y menor sea el contexto en que se mueven, más fácil será concertar y ejecutar sus planes de opresión. Al ampliar la esfera en que se mueven habrá mayor variedad de partidos e intereses, disminuyendo la probabilidad de que una mayoría del conjunto tenga un motivo común para usurpar los derechos de otros ciudadanos. Y si existe un motivo común, será más difícil que los que lo comparten descubran su propia fuerza y actúen de consuno. A parte de otros impedimentos, cuando la gente abriga intenciones aviesas o deshonrosas siempre limita la comunicación por causa de la desconfianza mutua, y ello tanto más cuantas más personas hagan falta para acordar algo.

Por tanto, está claro que una república tiene una ventaja sobre una democracia a la hora de controlar los efectos de las facciones, y una república extensa tiene esta misma ventaja sobre una república pequeña, así como la Unión también la posee, a su vez, sobre los estados que la componen. ¿Esta ventaja consiste en que los representantes estarán por encima de prejuicios locales y de proyectos injustos? No puedo negar que los representantes de la Unión tendrán mayor probabilidad de poseer las cualidades necesarias para ello. ¿Consiste en la mayor seguridad que ofrece un más elevado número de partidos ante la eventualidad de que uno sea mayor que los demás y pueda oprimirles? ¿La mayor variedad de partidos comprendidos bajo la Unión aumenta esta seguridad del mismo modo? En resumen, ¿consiste en que haya mayores obstáculos a que se puedan concertar y lograr los deseos secretos de una mayoría injusta y parcial? Sostengo, una vez más, que la mayor extensión de la Unión le confiere una ventaja palpable a todos estos efectos.

La influencia de líderes facciosos podrá prender una llama en su estado, pero no podrá extender una conflagración general al resto de los miembros de la Unión. Una secta religiosa puede degenerar en facción política en parte de la Confederación, pero la variedad de sectas dispersas por todo el territorio asegurará que los consejos nacionales no sufran peligro de esta fuente. Un ansia desmedida por dinero impreso, o por abolir las deudas, o por una división paritaria de la propiedad, o por cualquier otro proyecto inapropiado o pernicioso, será menos probable que se extienda al cuerpo entero de la Unión que a un miembro en particular, del mismo modo que una enfermedad es más probable que infecte un condado o distrito determinado que a un estado entero.

Por tanto, en la apropiada extensión y estructura de la Unión encontramos un remedio republicano para las enfermedades más frecuentes de los gobiernos republicanos. Y en la misma medida en que sentimos placer y orgullo de ser republicanos, deberíamos poner semejante celo en apoyar y proteger nuestro espíritu y nuestra condición de federalistas.

PUBLIUS (Madison)

Número 11
La utilidad de la Unión para el comercio y una futura armada

The Independent Journal, 24 de noviembre de 1787

La importancia de la Unión desde el punto de vista comercial es una cuestión que da lugar a pocas opiniones contrarias y, de hecho, recibe el apoyo general de todos aquellos que están familiarizados con el tema. Y esto es así tanto en lo que atañe a nuestro intercambio con otros países, como al que realizamos entre nosotros mismos.

Hay indicios de que el espíritu aventurero, que tanto distingue al carácter comercial de América, ya ha suscitado sentimientos de inquietud en varias de las potencias marítimas europeas. Parecen estar preocupadas por nuestra excesiva interferencia en el transporte comercial, que constituye el sostén de sus flotas y la base de su poderío naval. Los que poseen colonias en América anticipan, con preocupación dolorosa, lo que puede llegar a ser este país. Prevén los peligros que pueden amenazar sus dominios americanos siendo vecinos de unos Estados Unidos completamente dispuestos a crear una poderosa armada y dotados con todos los medios necesarios para ello. Este tipo de temores indica, naturalmente, que seguirán una política de fomento de divisiones entre nosotros y, en la medida de lo posible, nos privarán de un COMERCIO ACTIVO en nuestros propios puertos. Esto cumple tres objetivos: evitar que nosotros podamos interferir en su navegación, monopolizar los beneficios derivados de nuestro comercio y cortarnos las alas para que no podamos volar hacia una hegemonía que resultaría perjudicial para sus intereses. Si no fuera porque la prudencia nos lo prohíbe, podríamos seguir sin dificultades el hilo de los hechos hasta dar con la causa de esta política, que tiene su origen en los consejos de ministros.

Ahora bien, si nuestro país sigue unido, es posible que podamos contrarrestar una política tan poco favorable a nuestra prosperidad. Por medio de reglamentos prohibitorios que se apliquen a la vez en todos los estados, podremos obligar a otros países a competir entre sí por los privilegios de nuestros mercados. Esto no le parecerá una quimera a quien pueda apreciar la importancia que tendrá para cualquier país manufacturero un mercado de tres millones de personas, cuyo número crece de modo continuo, que se dedican en general a la agricultura, y seguirán haciéndolo dadas las idóneas condiciones locales. Dicho país encontrará una gran diferencia entre o bien desarrollar comercio y navegación directa en sus propios barcos, o bien tener que enviarnos sus productos y recibirlos de América en los barcos de otro país. Por ejemplo, supongamos que tuviéramos un gobierno en América que pudiera cerrar todos nuestros puertos a Gran Bretaña (con quien, en la actualidad, no tenemos firmado un tratado de comercio). ¿Cuál sería el probable efecto de esto sobre su política? ¿No nos permitiría negociar, con las mayores perspectivas de éxito, privilegios de lo más valiosos y extensos en sus dominios? En pasadas ocasiones, al plantearse estas preguntas, han recibido una respuesta plausible, si bien poco sólida o satisfactoria. Se ha dicho que nuestra prohibición no produciría ningún cambio en el sistema británico, toda vez que este país podría proseguir su comercio con nosotros por medio de los holandeses. Estos últimos serían sus más inmediatos clientes e intermediarios para todos los artículos necesarios para abastecer nuestros mercados. ¿Pero no se causaría un perjuicio material a su marina mercante por la pérdida de la importante ventaja que tenía al transportar sus propias mercancías en este comercio? ¿No se aprovecharían los holandeses de la mayoría de sus beneficios en compensación por su actividad y sus riesgos? ¿No habría una reducción considerable de ingresos por la simple circunstancia del flete? Un intercambio tan tortuoso de mercancías, ¿no facilitaría que otros países compitieran con ellos, aumentando así el precio de los productos británicos en nuestros mercados y pasando a otras manos la gestión de esta porción tan interesante del comercio exterior?

La predisposición de buena parte de los británicos hacia el comercio americano y los inconvenientes existentes en las islas de las Indias Occidentales, junto con la consideración de los argumentos ya planteados, justifican concluir que, ante tantos inconvenientes, Gran Bretaña relajaría su sistema actual, permitiéndonos disfrutar de los privilegios de sus mercados insulares, de lo cual se derivarían grandes beneficios para nuestro comercio. No se puede esperar conseguir esta oportunidad del gobierno británico, sin otorgar exenciones e inmunidades equivalentes en nuestros mercados, lo cual tendría un efecto correspondiente en otros países que no querrían verse totalmente suplantados en su comercio con nosotros.

El establecimiento de una armada federal sería otro recurso con el que influir en la conducta de los países europeos hacia nosotros. No cabe duda de que si la Unión tuviera continuidad bajo un gobierno eficaz, estaría en nuestras manos poder crear una armada en un futuro no muy lejano. Aun cuando fuera incapaz de competir con los grandes países marítimos, por lo menos tendría suficiente peso en la balanza cuando estuviera unida a una de las partes contendientes. Este sería el caso especialmente en relación con operaciones en las Indias Occidentales[40]. El envío oportuno de unos cuantos buques de línea para reforzar cualquiera de los dos bandos, sería suficiente para decidir la fortuna de una campaña sobre la cual dependieran asuntos de la mayor magnitud. En este orden de cosas nuestra posición es muy fuerte. Si añadimos a esto lo útil que resulta aprovisionar desde nuestro país cualquier operación militar llevada a cabo en las Indias Occidentales, fácilmente se percibe que una situación tan favorable nos permitirá negociar privilegios comerciales con mucha ventaja. Podríamos ponerle un precio no solo a nuestro apoyo, sino también a nuestra neutralidad. Si nos mantenemos firmes en la Unión, podremos aspirar en poco tiempo a ser el árbitro de Europa en América y, aún más, podremos inclinar la balanza de la competición europea en esta parte del mundo según dicten nuestros intereses.

Pero si la situación es la contraria, encontraremos que las partes rivales se frenarán mutuamente, frustrando todas las tentadoras ventajas que la naturaleza ha puesto tan dadivosamente a nuestro alcance. En un estado de tal insignificancia, nuestro comercio estará a la merced de injerencias maliciosas de todos los países que estén en guerra entre sí, los cuales no teniendo porqué temernos, se proveerán de lo que precisen, con pocos escrúpulos o remordimientos, mediante la depredación de nuestras propiedades cada vez que se les presente la menor oportunidad. Los derechos de neutralidad solo son respetados cuando existe un poder suficiente que los defienda. Una nación despreciablemente débil pierde incluso el derecho a la neutralidad.

Un gobierno nacional vigoroso, dirigiéndose a un interés común con la fuerza y los recursos naturales del país, confundirá toda eventual combinación por parte de los europeos, ansiosos por restringir nuestro crecimiento. Incluso borraría el motivo de tales combinaciones al darles a entender que no tienen posibilidades de éxito. Como fruto inevitable de nuestras necesidades morales y físicas, surgiría un comercio activo, una extensa navegación, una marina mercante floreciente. Podríamos, de este modo, desafiar las pequeñas maquinaciones de los politicastros que intentan controlar o cambiar el irresistible e inmutable curso de la naturaleza.

Pero en un estado de desunión podrían existir estas combinaciones y funcionar con éxito. Aprovechándose de nuestra impotencia global, las naciones marítimas tendrían el poder para dictar las condiciones de nuestra existencia política. Dado que poseen un interés común en ser nuestros transportistas, e incluso interés aún mayor en evitar que nosotros seamos los de ellos, seguramente se unirían para dejar nuestros barcos humillados, con un efecto destructivo para nuestra marina mercante que nos limitaría a un mero COMERCIO PASIVO. Así nos sentiríamos obligados a contentarnos con el precio inicial de nuestros productos y a ver cómo los beneficios de nuestro

comercio se nos van de las manos y enriquecen a nuestros enemigos y perseguidores. Se apagaría y se perdería el espíritu emprendedor sin parangón que muestra el genio de los comerciantes y navegantes americanos y que es en sí mismo una fuente inagotable de riqueza. La pobreza y la desgracia cubrirían un país que podría llegar a ser la admiración y envidia del mundo entero si actuara sabiamente.

Hay ciertos derechos de gran trascendencia para el comercio americano que son derechos de la Unión –me refiero a la pesca, a la navegación en los lagos y en el río Misisipi[41]–. Si se disolviera la Confederación, surgirían preguntas delicadas sobre el futuro de estos derechos, y seguramente se resolverían en nuestra contra debido a los intereses de socios más poderosos. No hace falta comentar la ambición de España hacia el Misisipi. Francia y Gran Bretaña están interesadas en pescar en nuestras aguas, y lo ven como algo de máxima importancia para sus barcos. Está claro que, como demuestra la experiencia, no permanecerán indiferentes durante mucho tiempo si conseguimos el control de este valioso ámbito comercial, por medio del cual podremos vender en sus propios mercados a mejor precio que ellos. ¿Qué cosa más natural que excluir de entre sus competidores a quienes, como nosotros, resultan tan peligrosos?

Este campo comercial no debería ser considerado como algo que beneficia a unos pocos. Todos los estados que participen en la navegación podrían disfrutar en diversos grados de estas ventajas, y en circunstancias de mayor capital mercantil no sería difícil que fuera así. Ya somos una escuela de marinos, y con el paso del tiempo se asimilarán de manera más completa los principios de la navegación en los diversos estados, llegando a constituir un recurso universal. Y ello será indispensable para el establecimiento de una armada.

La Unión contribuirá de varias maneras a este gran objetivo nacional de establecer una ARMADA. Cada institución crecerá y florecerá de acuerdo con la cantidad y extensión de los medios disponibles para su formación y apoyo. Puesto que englobaría los recursos de todos los estados, una armada de los Estados Unidos es un objetivo mucho más alcanzable que una armada de un solo estado o de una parte de la Confederación, al contar solamente con los recursos de parte de ella. Resulta que cada una de las diversas partes de la América confederada está en condiciones de realizar alguna contribución destacada a este objetivo tan fundamental. Los estados del sur poseen en mayor abundancia ciertos tipos de provisiones navales –alquitrán, brea y trementina–. También tienen madera más sólida y duradera para la construcción de barcos. Sería de capital importancia tanto para nuestra potencia naval como para nuestra economía nacional que los barcos de la armada se construyesen principalmente con madera del sur, por su mayor durabilidad. Algunos de los estados del sur y centro del país poseen más y mejor hierro. Los marineros deberán proceder, sobre todo, de la populosa *Colmena Septentrional*[42]. La necesidad de que haya protección naval para el comercio exterior o marítimo, y la tendencia de este tipo de comercio a hacer que prospere una armada, son puntos tan manifiestos que no requieren mayor explicación. A modo de mutua interacción, se benefician una de la otra.

Un comercio sin restricciones entre los estados mismos fortalecerá el comercio de cada uno debido al intercambio de sus productos, proveyendo a sus necesidades e incluso exportando así a mercados exteriores. Por doquier, las vías del comercio se verán restituidas y conseguirán mayor movimiento y vigor debido a la libre circulación de las mercancías de cada uno. El intercambio comercial alcanzará mayor variedad gracias a la diversidad de producción de los diferentes estados. Cuando los alimentos básicos de uno falten por causa de una cosecha mala o poco productiva, podrá conseguir los alimentos en otro estado. De hecho, para el comercio exterior contribuye tanto la variedad de los productos como el valor de los mismos. Se desarrolla mejor

con un gran número de materiales de cierto valor que con pocos, por causa de la competitividad comercial y las fluctuaciones de los mercados. En un momento dado puede haber gran demanda de ciertos productos que, en otra ocasión, ni siquiera se logran vender. Pero si hay una variedad de productos, es casi imposible que todos estén en la misma situación problemática a la vez, y así las operaciones del comerciante estarán menos sujetas a limitaciones o al estancamiento. Cualquier especulador comercial ha de percibir inmediatamente la fuerza de estas observaciones, y reconocerá que el peso comercial agregado de los Estados Unidos será mucho más favorable que el de trece estados sin unión o solo parcialmente unidos.

A esto cabe objetar que aunque estuviesen desunidos los estados, aun así habría un intercambio estrecho entre ellos que respondería a los mismos fines. Pero este intercambio encontraría trabas y estaría interrumpido, e incluso limitado, por una multiplicidad de causas que ya han sido documentadas ampliamente en estos artículos. La unidad de intereses comerciales y políticos solo puede resultar de la unidad de gobierno.

También se podría examinar este tema desde otras perspectivas no menos decisivas y excitantes. Pero nos llevarían a un futuro demasiado lejano, y a abordar temas que no se ajustan a un debate periodístico. Observo que nuestra situación nos invita y nuestros intereses nos animan, a intentar mejorar el funcionamiento del sistema americano. Puede que el mundo esté divido tanto política como geográficamente en cuatro partes, cada una con sus propios intereses. Tristemente para las otras tres, Europa ha extendido su dominio en diversos grados sobre todas ellas, con sus armas y negociaciones, mediante su fuerza y su fraude. Tanto África como Asia y América han sentido su creciente dominio. En razón de su larga supremacía ha sufrido la tentación de arrogarse el título de dueña del mundo, considerando al resto de la humanidad como creada para su exclusivo beneficio. Hombres tenidos por filósofos profundos han atribuido a sus habitantes una superioridad física en términos llanos, y han establecido con gravedad que todo animal, incluida la especie humana, degenera en América, y que hasta los perros dejan de ladrar tras haber respirado algún tiempo nuestro aire[43]. Durante demasiado tiempo se han aducido pruebas a favor de estas arrogantes pretensiones de los europeos[44]. Nos corresponde a nosotros la defensa del honor de la raza humana, enseñándolo con fraternal moderación. La Unión nos permitirá hacerlo. La desunión, por el contrario, añadirá otra víctima más a los triunfos europeos. ¡Que los americanos muestren su desdén por convertirse en meros instrumentos de la grandeza europea! ¡Que los trece estados, ligados en una Unión estricta e indisoluble, concuerden erigir un gran sistema americano superior a cualquier control por parte de las fuerzas o influencias de ultramar, y capaz de dictar los términos de la relación entre el viejo y el nuevo mundo!

PUBLIUS (Hamilton)

Número 12
La utilidad de la Unión para obtener ingresos fiscales

The New York Packet, 27 de noviembre de 1787

Los beneficiosos efectos de la Unión sobre la prosperidad comercial de los estados ya han sido suficientemente apuntados. En este capítulo examinaremos su tendencia a promover ingresos tributarios.

Actualmente todo estadista ilustrado percibe y reconoce que la fuente más útil y productiva de prosperidad nacional es la que se deriva del comercio, y por ello ha llegado a ser el centro de su atención política. Cuando se multiplican los medios de gratificación, cuando se fomenta la posesión y circulación de metales preciosos, objetos tan codiciados de la avaricia y del esfuerzo humano, esto sirve para vivificar y dotar de vigor a la industria, haciendo que en sus vías fluya mayor abundancia y haya mayor actividad. El comerciante asiduo, el labrador esforzado, el mecánico activo y el industrioso manufacturero, todos ellos aguardan ansiosa e impacientemente esta agradecida recompensa a sus esfuerzos. El debate, tan frecuentemente agitado, entre intereses agrícolas y comerciales ha llegado, por mor de experiencias concretas, a una resolución que acalla la rivalidad existente entre ambos, demostrando con total satisfacción para sus respectivos partidarios que sus intereses están íntimamente imbricados y entrecruzados. En diversos países se ha descubierto que a medida que florecía el comercio, aumentaba el valor de la tierra. ¿Cómo podría ser de otro modo? Aquello que provee más salidas a los productos de la tierra, que provee de nuevos incentivos a sus labradores, que constituye el instrumento más potente para aumentar la disponibilidad de dinero de un estado, en resumen, aquello que sirve de fiel criado al trabajo y a la industria, ¿no tendrá un efecto positivo sobre el valor del progenitor prolífico de la gran mayoría de los objetos sobre los que se ejerce este esfuerzo? Es sorprendente que una verdad tan simple pueda contar con algún adversario. Esta y otras muchas pruebas demuestran que un espíritu guiado por suspicacias malformadas, o dotado de excesiva abstracción y refinamiento, puede desviar a las personas de los caminos más llanos de la razón y la sana convicción.

En cualquier país, la capacidad de pagar impuestos siempre ha de ser proporcional a la cantidad de dinero que circula y la velocidad de ello. El comercio contribuye a ambas cosas, facilitando necesariamente el pago de impuestos y ayudando a suplir las necesidades de la tesorería nacional. Los dominios hereditarios del emperador de Alemania contienen una gran cantidad de territorio fértil, cultivado y poblado, buena parte del mismo dotado de un clima suave y exuberante. En una zona de este territorio se hallan las mejores minas de oro y de plata de Europa. Y sin embargo, por no haber fomentado la influencia del comercio, este monarca solo dispone de unos ingresos fiscales muy magros. Varias veces ha tenido que endeudarse, recibiendo ayuda económica de otros países para preservar sus intereses esenciales, y sus recursos no le permiten sostener una guerra larga o continuada.

Pero este no es el único aspecto en que se puede observar cómo la Unión conduce hacia el objetivo de mayores ingresos fiscales. Desde otras perspectivas se puede ver una influencia aún más inmediata y decisiva. Dado el estado del país, los hábitos de la gente, y la experiencia que hemos tenido a este respecto, es evidente que los impuestos directos no nos proveerán de sumas considerables de dinero. En vano se han multiplicado las leyes impositivas, en vano se han ensayado nuevos métodos recaudatorios, pues siempre defraudan las esperanzas públicas y continúan vacías las tesorerías de los estados. El sistema popular de administración que es inherente a la naturaleza misma de un gobierno popular, junto con la escasez real de dinero por causa de la abatida y mutilada situación comercial, han logrado hasta el momento derrotar todo intento amplio por recaudar, y a la larga han convencido a nuestros diversos cuerpos legislativos de que resulta insensato pretender conseguirlo.

A nadie que esté al tanto de lo que pasa en otros países le sorprenderá esta circunstancia. En un país tan opulento como Gran Bretaña, donde debe ser mucho más tolerable el peso de los impuestos directos debido a la mayor riqueza y donde el gobierno es mucho más vigoroso que en América, la gran mayoría de los ingresos nacionales provienen, sin embargo, de impuestos de tipo indirecto, desde derechos de aduana a sisas[45]. Una gran proporción de estos ingresos impositivos viene de aranceles sobre artículos de importación.

Es evidente que en América seguiremos dependiendo de estos ingresos durante mucho tiempo como fuente principal de ingresos. En general hay que establecer unos límites estrechos a impuestos como las sisas. El genio popular malamente soportará un espíritu de legislación tributaria inquisitorial e imperioso. Por otra parte, los bolsillos de los granjeros muestran recelo ante impuestos indeseados sobre sus casas y tierras, abonando cantidades exiguas. Y el patrimonio personal es un fondo tan precario e invisible que solo puede ser gravado por la agencia imperceptible de impuestos sobre el consumo.

Si estos comentarios tienen algún fundamento, entonces lo que más se adapta a nuestro bienestar político será un estado de cosas que nos facilite al máximo el perfeccionamiento y la extensión de un recurso tan valioso. Y en realidad no puede haber duda alguna de que este estado de cosas ha de descansar sobre la base de una Unión general. En tanto en cuanto fomente los intereses comerciales, también tenderá a incrementar los ingresos tributarios procedentes de esa fuente. En tanto en cuanto contribuya a simplificar y hacer más eficaces los reglamentos para recaudar tales impuestos, también servirá para hacer que la tasa impositiva sea más productiva y pondrá en manos del gobierno la posibilidad de aumentar la tasa sin perjudicar el comercio.

La situación relativa de estos estados, con sus múltiples ríos entrecruzados y bahías costeras, la fácil comunicación en todas direcciones, la afinidad en lengua y costumbres, los hábitos establecidos de intercambio, todo ello coadyuva para fomentar un comercio ilegal entre estados y hace probable que sea frecuente saltarse el reglamento comercial. Cada estado o Confederación estará receloso de los demás, y tendrá que evitar las tentaciones que ofrece este tipo de comercio haciendo que sean más bajos sus impuestos que los de sus vecinos. La naturaleza de nuestros gobiernos no permite que en un futuro próximo se puedan establecer precauciones tan rigurosas como las de los países europeos, que vigilan las vías de entrada por tierra y mar a sus países y aun así no logran obstaculizar del todo las osadas estratagemas de la avaricia.

En Francia hay un ejército de patrullas (como allí se denominan) que constantemente protegen su reglamentación fiscal ante las incursiones de los contrabandistas. El Sr. Neckar[46] estima que superan las veinte mil patrullas. Esto demuestra lo inmensamente difícil que es evitar este tipo de tráfico donde haya una vía de comunicación interior, y muestra claramente las desventajas que pesarían sobre la recaudación de impuestos en este país si, por desunión, los estados se vieran en la situación en la que se encuentra Francia con respecto a sus vecinos. En un país libre serían intolerables los poderes arbitrarios y vejatorios que necesariamente han de ejercer estas patrullas.

Pero, si por el contrario, hubiese solo un gobierno que se extienda por todos los estados, entonces para controlar la mayoría de nuestro comercio solo habría que vigilar en UNA DIRECCIÓN –la COSTA ATLÁNTICA–. Los barcos procedentes de países extranjeros y fletados con cargamentos valiosos rara vez se arriesgarían a algo tan complicado y grave como intentar descargar antes de llegar a puerto. Tendrían que preocuparse tanto de los peligros de la costa como de ser avistados, antes y después de alcanzar su destino final. Un grado normal de vigilancia sería suficiente como para evitar cualquier infracción material de los ingresos impositivos. Unos cuantos navíos armados, estacionados convenientemente en las bocanas de nuestros puertos podrían actuar como

útiles centinelas de la ley sin ocasionar un gran gasto. Teniendo el gobierno un único interés en evitar que sea violada la ley, su eficacia se vería fortalecida al haber colaboración con ella en cada estado. También deberíamos preservar con la Unión una ventaja que la naturaleza nos ofrece, y a la que renunciaríamos si nos separáramos. Los Estados Unidos se encuentran a gran distancia de Europa y a una distancia considerable de cualquier otro lugar con el que tendríamos extensos intercambios de comercio exterior. Sería imposible el pasaje entre ellos y nosotros en unas cuantas horas o en una sola noche, como ocurre entre las costas de Francia y Gran Bretaña. Esto resulta ser una prodigiosa salvaguarda contra el contrabando directo con otros países; pero el contrabando indirecto de un estado a otro sería fácil y seguro. Cualquier persona con discernimiento percibe la palpable diferencia entre la importación directa de ultramar y la importación indirecta por vía de un estado vecino, en pequeños fardos según haya oportunidad, con posibilidades adicionales de transporte por tierra.

Por tanto, está claro que le costará mucho menos extender los impuestos sobre la importación a un gobierno nacional que a un estado por separado o una Confederación de varios estados. Creo poder afirmar que hasta ahora estos impuestos no han superado una media del 3 por 100 en ningún estado. En Francia se estima que llegan al 15 por 100, y en Gran Bretaña alcanzan una cifra aún mayor. No parece haber razones de peso contra incrementarlos a por lo menos el triple en nuestro país. Una regulación federal que solo tuviera como objeto los licores podría proveer unos ingresos considerables. Aplicando a los Estados Unidos la mismo *ratio* de importación que hay en este estado[47], se podría estimar que importa por lo menos cuatro millones de galones, los cuales, a un chelín por galón, producirían unos ingresos de doscientas mil libras. Este artículo fácilmente podría soportar esta tasa impositiva, y esto tendería, por ende, a disminuir su consumo, lo cual sería favorable para la agricultura, la economía, la moralidad y la salud de la sociedad. Es posible que no haya otro objeto de exceso nacional como este del alcohol.

¿Cuál sería la consecuencia de no poder hacer pleno uso de este recurso hasta su límite? Una nación no puede durar mucho sin ingresos. Desprovista de este apoyo esencial, ha de renunciar a su independencia y caer en la degradación de ser una provincia. Ningún gobierno accede voluntariamente a incurrir en este extremo. Por tanto, pase lo que pase, es fundamental disponer de ingresos tributarios. Y si en este país la mayor parte de los impuestos no proviene del comercio, su peso opresivo forzosamente recaerá sobre la posesión de la tierra. Ya se ha indicado que las sisas están en tan poca consonancia con los deseos del pueblo, que apenas se podrá usar dicho instrumento impositivo. De hecho, en los estados en que el trabajo es casi exclusivamente agrícola, los objetos de esta imposición son insuficientes como para permitir recaudar extensamente por esta vía. Dada la dificultad en contabilizar el patrimonio personal (como ya se ha dicho), no puede ser fuente de amplias recaudaciones excepto por vía de impuestos sobre el consumo. En las ciudades más pobladas esto podría ser objeto de conjeturas que permitan oprimir a las personas sin beneficiar realmente al estado. Pero fuera de estos círculos, el patrimonio personal en gran medida podrá evadir el escrutinio y la mano del recaudador de impuestos. De un modo u otro hay que satisfacer las necesidades del Estado y, a falta de otros recursos, el peso principal de la carga pública recaerá sobre los propietarios de la tierra. Y dado que, por otra parte, nunca hay ingresos suficientes como para cubrir las necesidades del gobierno, a menos que todas las posibles fuentes de financiación estén abiertas a sus demandas, las finanzas de la comunidad –bajo una situación tan vergonzosa– no alcanzarán un estado de respeto y seguridad. Por tanto, no tendremos siquiera el consuelo de una tesorería repleta para compensar la opresión de la valiosa clase de ciudadanos

dedicados al cultivo de la tierra. Las angustias públicas y privadas juntas, en triste concierto, deplorarán al unísono la locura de aquellos consejos que llevaron a la desunión.

PUBLIUS (Hamilton)

Número 13
Continuación del mismo tema desde una perspectiva económica

The Independent Journal, 28 de noviembre de 1787

Relacionado con el tema de la recaudación es razonable considerar, además, el de la economía. El dinero que se ahorra en un propósito puede ser utilizado con éxito para otro, y así habrá que sustraer mucho menos de los bolsillos del pueblo. Si los estados están unidos bajo un gobierno, solo habrá que costear un conjunto de instituciones nacionales. Pero si están divididos en varias confederaciones, habrá que proveer para tantos conjuntos de instituciones nacionales como confederaciones haya, y cada una tendría departamentos tan extensos como los necesarios para un gobierno que representara al conjunto. La separación de los estados en trece soberanías inconexas es un proyecto tan extravagante y repleto de peligros que no debería contar con muchos defensores. Las ideas de las personas que especulan sobre el desmembramiento del imperio parecen inclinarse generalmente por establecer tres confederaciones –una compuesta por los cuatro estados septentrionales, otra por los cuatro centrales, y una tercera con los cinco estados meridionales–. Poca probabilidad hay de tener más. Según esta distribución, cada Confederación ocuparía un territorio mayor que el del Reino Unido. Nadie que esté bien informado puede suponer que los asuntos de una Confederación así se podrían regular con un gobierno menos comprehensivo en competencias o instituciones que el propuesto por la Convención. Cuando las dimensiones de un estado alcanzan cierta magnitud, requiere la misma energía de gobierno y las mismas formas de administración que uno de mucha mayor extensión. Esta idea no puede ser demostrada de manera precisa, puesto que no hay regla alguna por la cual medir el impulso del poder civil necesario para gobernar un número dado de personas. Pero si se toma en cuenta que la isla de Gran Bretaña es casi comparable a cada una de las supuestas confederaciones, aunque contiene sobre ocho millones de habitantes, y cuando consideramos el grado de autoridad necesario para dirigir las pasiones de una sociedad tan grande hacia el bien público, no hay razón para dudar que este mismo grado de poder sería suficiente para cumplir el mismo objetivo en una sociedad mucho más numerosa. El poder civil es capaz de difundir su fuerza a través de una zona muy extensa, si está correctamente organizada y ejercida y, en cierto modo, puede reproducirse en todas las regiones de un vasto imperio por medio del adecuado establecimiento de instituciones subordinadas.

El supuesto de que cada Confederación constituida por los estados requerirá un gobierno tan extenso como el que hemos propuesto, cobra incluso mayor fuerza si contemplamos otra hipótesis aún más probable que la de las tres confederaciones como alternativa a una Unión general. Si examinamos cuidadosamente consideraciones de tipo geográfico y comercial, junto con los hábitos y prejuicios de los distintos estados, hemos de concluir que en caso de desunión se coaligarían de manera natural bajo dos gobiernos. En efecto, cabe esperar que los cuatro estados del este

seguramente se unan entre sí por sus vínculos de simpatía y conexión nacional. Dada la situación de Nueva York, este estado nunca cometería la imprudencia de tener un flanco débil y falto de apoyo enfrentado al peso de dicha Confederación. Esta y otras razones obvias fomentarían su ingreso en ella. Nueva Jersey es un estado demasiado pequeño para contemplar la posibilidad de ser la frontera contraria a esta combinación incluso más poderosa, y tampoco parece que haya obstáculos a su ingreso. Incluso Pensilvania tendría fuertes incentivos para unirse a la Liga del Norte. Un comercio exterior activo basado en la navegación marítima constituye su verdadera política, en coincidencia con las opiniones y disposiciones de sus ciudadanos. Los estados más meridionales tal vez estén poco dispuestos a fomentar la navegación marítima, por diversas circunstancias. Es posible que prefieran un sistema que dé campo ilimitado a cualquier país que quiera transportar o adquirir sus productos. Pensilvania tal vez no querría complicar tanto la defensa de sus intereses, sumándose a una política tan adversa a la suya. Ya que de todos modos tendrá que ser frontera, es posible que considere más acorde con su seguridad mostrar su flanco hacia la menos poderosa Confederación del Sur, que hacia la más poderosa Confederación del Norte. Esto le ofrecería las mayores garantías de evitar ser el Flandes de América. Cualquiera que sea la decisión de Pensilvania, si la Confederación del Norte incluye a Nueva Jersey, no es probable que haya más que una Confederación al sur de dicho estado.

Es totalmente evidente que un gobierno nacional se podrá mantener mejor con trece estados que con la mitad o un tercio o cualquier número inferior al conjunto entero. Esta reflexión debería de pesar mucho ante los que se oponen al plan propuesto por la Convención en razón de los gastos que implicaría. Al examinar con más detalle esta última objeción, veremos que claramente descansa sobre un fundamento equivocado.

Si consideramos la pluralidad de instituciones civiles, la cantidad de personas que han de ser empleadas en vigilar la comunicación por tierra entre las diversas confederaciones para evitar el comercio ilícito (ya que este tipo de comercio surgirá irremisiblemente por la necesidad de conseguir ingresos) y si, por ende, tomamos en cuenta las fuerzas militares que surgirán inevitablemente por las tensiones y conflictos de los diversos países en que se dividirán los estados, como ya hemos demostrado, descubrimos con claridad que la separación resultaría tan dañina para la economía como para el sosiego, para el comercio como para los ingresos fiscales y la libertad de todas las partes implicadas.

PUBLIUS (Hamilton)

Número 14
Réplica a una objeción derivada de la excesiva extensión del país

The New York Packet, 30 de noviembre de 1787

Ya hemos visto que resulta preciso establecer una Unión como baluarte contra el peligro exterior, como garantía de la paz entre nosotros mismos, como guardián de nuestro comercio y demás intereses comunes, como único sustituto de aquellos ejércitos permanentes que han subvertido las libertades del viejo continente y, en fin, como antídoto apropiado a las enfermedades

causadas por las facciones, que se han mostrado letales para otros gobiernos populares y cuyos alarmantes síntomas ya se aprecian entre nosotros. Lo único que resta por hacer en este ámbito de nuestras indagaciones, es reparar en una objeción derivada de la gran extensión del país abarcado por la Unión. Será apropiado realizar unas cuantas observaciones al respecto, pues se sabe que los adversarios de la nueva Constitución hacen uso de un prejuicio imperante, referido a la dimensión de la esfera territorial de administración practicable en una república, supliendo así con dificultades imaginarias la falta de objeciones más sólidas, que en vano procuran.

El error que limita los gobiernos republicanos a un territorio de reducidas dimensiones ya ha sido expuesto y refutado en capítulos anteriores[48]. Solo comentaré aquí que todo parece apuntar, principalmente, a una confusión entre lo que es una república y una democracia, lo que ha conducido a aplicar a la primera razonamientos derivados de la naturaleza de la segunda. La verdadera diferencia entre estas dos formas de gobierno ya fue señalada en una ocasión anterior[49]. En una democracia, el pueblo se reúne y ejerce el gobierno en persona; en una república se reúne en Asamblea y se gobierna por medio de sus representantes y agentes. En consecuencia, una democracia tendrá que estar limitada a un pequeño territorio. Una república, por el contrario, puede ser extendida a una gran región.

Hay que añadir a esta fuente de error fortuita, los artificios de ciertos autores célebres, que con sus escritos han jugado una parte importante en la formación del actual criterio de la opinión política. Siendo súbditos de monarquías absolutas, o limitadas, se han esforzado o bien por aumentar las ventajas o bien paliar las maldades de estas formas de gobierno, comparándolas con los vicios y defectos de las repúblicas, citando como ejemplos a las democracias turbulentas de la antigua Grecia o la moderna Italia. Con esta confusión de términos ha sido fácil aplicar a las repúblicas observaciones que solo deberían ser válidas para las democracias –como que solo pueden ser establecidas entre un número reducido de personas que vivan a corto radio de distancia unos de otros.

Es posible que tal falacia haya pasado más desapercibida por el hecho de que la mayoría de los gobiernos populares de la Antigüedad fueron de tipo democrático. Incluso en la Europa moderna, a la que debemos el gran principio de la representación política, no se observa ningún ejemplo de gobierno enteramente popular fundado por completo sobre este principio. Europa tiene el mérito de haber descubierto este gran mecanismo político de gobierno, cuya sencilla actuación permite concentrar la voluntad del más amplio cuerpo político y dirigir su fuerza hacia un objetivo requerido por el bien público. Pero a América le corresponde el mérito de haber hecho de este descubrimiento la base de repúblicas puras y extensas. Solo es de lamentar que alguno de sus conciudadanos quisiera desposeerla del mérito adicional de mostrar toda su eficacia en el establecimiento del sistema federal de gobierno que ahora está siendo sometido a consideración.

Lo natural para una democracia es que su límite no exceda la distancia que puedan atravesar los ciudadanos más remotos para reunirse en Asamblea en el punto central, de modo tan frecuente como requieran sus funciones públicas, y no incluyendo más que aquellos que puedan participar en tales funciones. Así, lo natural para una república es que su límite no exceda la distancia que pueden atravesar los representantes para reunirse en el centro, tan frecuentemente como sea menester para la administración de los asuntos públicos. ¿Se puede decir que los límites de los Estados Unidos superan estas distancias? Los que observan que la costa Atlántica es el lado más extenso de la Unión nos recordarán cómo durante trece años los representantes de los estados se han reunido casi continuamente en Asamblea, y no han faltado más al Congreso los miembros de los estados más distantes que los de los más próximos.

A fin de formar una opinión más correcta sobre este tema tan interesante, hagamos referencia a las dimensiones concretas de la Unión. Los límites establecidos en el tratado de paz son, al este el océano atlántico, al sur los 31 grados de latitud, al oeste el río Misisipi, y al norte se traza una línea irregular que en ciertos puntos está por encima del paralelo 45 y en otros por debajo del paralelo 42. La orilla meridional del lago Erie está por debajo de esa latitud. La distancia entre las latitudes 31 y 45 es de 973 millas comunes, y desde los 31 grados de latitud hasta los 42 grados hay un cómputo de 764 millas y media. La distancia media sería de 868 millas y tres cuartos. Del Atlántico al Misisipi hay una distancia media que seguramente no supera las 750 millas. Comparando estas distancias con las de varios países europeos, parece demostrable que nuestro sistema podría ser equivalente al de ellos. No es mucho mayor que Alemania, donde siempre está reunida una Dieta que representa al imperio entero, o que Polonia antes del reciente desmembramiento[50], donde otra Dieta nacional era depositaria del supremo poder. Dejando a un lado Francia y España, descubrimos que en Gran Bretaña –aunque de menor tamaño– para llegar al consejo nacional, los representantes del extremo septentrional de la isla han de viajar tanto como los que vendrán de las partes más remotas de nuestra Unión.

Aunque esta visión de las cosas se muestra favorable a nuestros argumentos, quedan por realizar algunas observaciones que nos situarán en una perspectiva todavía más propicia. En primer lugar, hay que recordar que al gobierno general no se le encomendará todo el poder para hacer y administrar las leyes. Su jurisdicción se limitará a ciertos ámbitos que están taxativamente enumerados, que conciernen a todos los miembros de la república y cuyos objetivos no se lograrían mediante los esfuerzos separados de las partes. Los gobiernos de los niveles inferiores podrán ocuparse de todos los demás asuntos que puedan gestionar por separado, reteniendo a tal efecto toda la autoridad y actividad necesarias. Si el plan de la Convención propusiese abolir los gobiernos de los estados, sus adversarios tendrían algún fundamento para su oposición, aunque no sería difícil demostrar que si fuesen abolidos, el gobierno general se encontraría con que, para autopreservarse, se vería obligado a reinstaurarlos dotándolos de las competencias apropiadas.

Una segunda observación consiste en que el objetivo inmediato de la Constitución federal es asegurar la unión de los trece estados originales, lo cual sabemos que es posible, y de añadir aquellos estados que surjan en su medio o en su vecindario, lo que, sin duda, resulta igualmente factible. Los arreglos necesarios para resolver aquellos espacios y secciones de nuestro territorio que se sitúan en la frontera del noroeste[51] quedarán en manos de aquellos que por sus descubrimientos y su experiencia adicional estén a la altura de tal labor.

En tercer lugar, hemos de observar que el intercambio entre las partes de la Unión estará facilitado por las mejoras adicionales que esta introducirá. En todas partes se acortarán y mantendrán las carreteras, se multiplicarán y mejorarán las posadas para los viajeros, se abrirá en el este una vía de navegación interior que se extenderá prácticamente por los trece estados. La comunicación entre los distritos occidentales y atlánticos, y entre las distintas partes de cada uno, llegará a ser más y más fácil mediante los numerosos canales que la naturaleza generosamente ha hecho entrecruzar nuestro país, aunque el arte de conectarlos y completarlos se muestra no exento de dificultades.

Una cuarta consideración, de mayor calado, es que casi todos los estados poseerán fronteras en un lado u otro y así, por su propia seguridad, tendrán incentivos para sacrificar algo en aras de la protección nacional. Los estados que están a mayor distancia del corazón de la Unión, y que, por tanto, menos disfrutarán de los beneficios que más comúnmente circulen, a la vez tendrán como vecinos a países extranjeros y en consecuencia estarán a veces más necesitados de nuestra fuerza

y nuestros recursos. Para Georgia, o para los estados que forman nuestra frontera occidental, o la nororiental, puede ser inconveniente tener que enviar representantes a la sede del gobierno, pero sería incluso más inconveniente tener que luchar solos contra un ejército invasor, o sufragar el gasto completo de las precauciones que hacen falta al convivir constantemente con el peligro. Por tanto, si en algunos aspectos obtienen beneficios de la Unión en menor medida que los estados menos periféricos, en otros aspectos, en cambio, derivan mayores ventajas de ello, y así se mantiene el apropiado equilibrio en toda ella.

Someto estas consideraciones a vosotros, mis conciudadanos, con la completa confianza de que el buen sentido, que tan a menudo ha marcado nuestras decisiones, les dé el peso y valor que merecen. Espero que nunca permitáis que las dificultades, por formidables que aparezcan o porque estén en boga los errores sobre los que se fundan, os lleven a esa visión desesperada y arriesgada a la cual intentan encaminaros los que promueven la desunión. No escuchéis la voz antinatural que os dice que los americanos como pueblo tejido por tantos lazos afectivos, ya no pueden convivir como miembros de una sola familia, ni pueden asegurarse la felicidad mutua, ni pueden, en fin, ser conciudadanos de un imperio grande, respetable y floreciente. No escuchéis la voz que de manera petulante afirma que la forma de gobierno recomendada por la Convención es una novedad en el mundo político, que hasta ahora nunca ha tenido cabida incluso en las teorías más excéntricas y que, temerariamente, pretende lo imposible. No, paisanos míos, tapad vuestros oídos a este lenguaje tan perverso. Cerrad vuestros oídos al veneno que inocula. La sangre hermanada que fluye por las venas de los ciudadanos americanos, sangre entremezclada que ha sido derramada en defensa de sus derechos sagrados, consagra su Unión y siente horror ante la idea de que nos convirtamos en extranjeros, rivales, enemigos. Y si hemos de despreciar las novedades, creedme, la novedad más alarmante, el proyecto más alocado, el intento más temerario, es el de desgarrarnos a trozos con el fin de preservar nuestras libertades y promover nuestra felicidad. Pero, ¿por qué hemos de rechazar el experimento de una república extensa meramente por constituir algo nuevo? La gloria del pueblo americano, ¿no se muestra precisamente en que presta atención a las opiniones expresadas en otros tiempos y otras naciones, sin mostrar una veneración ciega por la antigüedad, las costumbres o los apellidos, lo que conduciría al extremo de desautorizar las propuestas de su propio sentido común, su conocimiento de la situación, y las lecciones aprendidas de sus propias experiencias? El mundo le estará agradecido por el ejemplo que da, y la posteridad por la posesión de este decidido espíritu innovador que se presenta en el escenario americano defendiendo los derechos de los ciudadanos y la felicidad general. Si los líderes de la Revolución no hubieran dado tan importante paso, sin precedentes, si no hubieran establecido un gobierno que rompe con los modelos establecidos, es posible que en este momento el pueblo de los Estados Unidos estuviera entre las tristes víctimas de consejos desencaminados, y en el mejor de los casos estaría funcionando bajo el peso de alguna de las formas de gobierno que han aplastado las libertades del resto de la humanidad. Afortunadamente para América, y confiamos que para toda la raza humana, siguieron un trazado nuevo y más noble. Consiguieron hacer una revolución sin paralelo en los anales de la humanidad. Cultivaron formas de gobierno sin parangón sobre la faz de la tierra. Formaron el diseño de una gran Confederación que sus sucesores han de mejorar y perpetuar. Si sus obras muestran imperfecciones, nos sorprende que sean tan pocas. Si erraron, sobre todo, en lo que respecta a la estructura de la Unión, este era precisamente el trabajo más difícil de realizar. Pues bien, tal trabajo ha sido remodelado ahora en el texto de vuestra Convención, y sobre esta acta debéis ahora deliberar y tomar una decisión.

PUBLIUS (Madison)

Número 15
Los defectos de la presente Confederación en relación con el principio de legislar para los estados en sus capacidades colectivas

The Independent Journal, 1 de diciembre de 1787

A lo largo de los artículos anteriores he intentado exponer de forma clara y convincente ante vosotros mis conciudadanos, la importancia de la Unión para vuestra seguridad y felicidad políticas. He presentado ante vosotros una serie de peligros a los que estaríais expuestos si permitís que el vínculo sagrado unificador del pueblo de América sea cortado o disuelto por ambición o avaricia, por celos o falsedad. Siguiendo con esta indagación en la que os acompaño, hallaremos confirmaciones adicionales de las verdades que se intentan mostrar, gracias a hechos y argumentos que hasta ahora han pasado desapercibidos. Si el camino por el que aun habéis de transitar se presenta laborioso o arduo, habréis de recordar que estáis en búsqueda de información sobre el tema más trascendental que pueda acaparar la atención de un pueblo libre, que el territorio por el que habéis de pasar es en sí muy extenso, y que las dificultades del viaje han sido innecesariamente aumentadas por los laberintos con los que la sofistería obstruye el camino. Mi objetivo será el de remover los obstáculos a vuestro progreso de la manera más sintética posible, sin ser menos útil a fuer de resultar más breve.

Siguiendo el esquema que he trazado en la discusión, el siguiente punto a examinar es el de la «insuficiencia de la Confederación actual para preservar la Unión». Tal vez uno se pregunte qué necesidad hay de razonar o demostrar una aseveración sobre la que no existe ni controversia ni duda, con la que concuerdan tanto las razones como las emociones de todo tipo de personas, y que en esencia es admitida tanto por los detractores como los defensores de la nueva Constitución. A pesar de sus diferencias en otras cuestiones, hay que reconocer que, en general, todos parecen estar de acuerdo por lo menos en este convencimiento de que existen imperfecciones palpables en nuestro sistema nacional y que resulta preciso hacer algo para salvarnos de la anarquía que se nos avecina. Los hechos que sustentan esta opinión ya han dejado de ser meras especulaciones. Se han presentado con fuerza ante el pueblo en general, finalmente arrancando de aquellos cuya política equivocada ha sido el artífice principal de nuestro desenlace actual una reticente confesión sobre la realidad de los defectos en la estructura de nuestro gobierno federal, ya señalados extensamente y lamentados por los más preclaros amigos de la Unión.

Ciertamente se podría decir que, prácticamente, hemos llegado a la última fase de la humillación nacional. Apenas existe modo alguno de herir el orgullo o degradar el carácter de una nación independiente que no hayamos experimentado en América. ¿Tenemos obligaciones que hemos de cumplir en nombre de los lazos de respeto que existen entre las personas? Estas son violadas constantemente y sin rubor. ¿Hemos contraído deudas con extranjeros y ciudadanos nuestros, en tiempos de amenaza inminente a nuestra supervivencia política? Sigue sin haber ninguna provisión adecuada o satisfactoria para su pago. ¿Tenemos valiosos territorios e importantes plazas en manos de potencias extranjeras que ya deberían haber sido devueltos por expresa estipulación?[52]. Aun

los retienen, en perjuicio tanto de nuestros intereses como de nuestros derechos. ¿Estamos en condiciones de poder mostrar rechazo o repeler agresiones? No tenemos ni tropas, ni tesorería, ni gobierno[53]. ¿Estamos siquiera en condiciones de protestar con dignidad? Primero habría que resolver las justas imputaciones que hay contra nosotros de acuerdo con este tratado. ¿Tenemos derecho, tanto por naturaleza como por tratado, a navegar libremente por el río Misisipi? España nos excluye de ello. ¿No hay que recurrir a la deuda pública como una fuente indispensable para tiempos de peligro general? Parece que la hubiéramos abandonado como una causa desesperada, si no perdida. ¿El comercio es importante para la riqueza nacional? El nuestro no podría alcanzar un punto más bajo. ¿El ser considerado con respeto por las potencias extranjeras no nos salvaguarda de las usurpaciones externas? Por la sinrazón de nuestro gobierno incluso tienen prohibido tratar con nosotros. Nuestros embajadores en el extranjero son meros tinglados de soberanía fingida. ¿La disminución repentina del valor de la tierra, sin que haya causa natural, no es síntoma de una aflicción nacional? En la mayoría del país el precio de la tierra cultivada es muy inferior a lo que se podría esperar dada la cantidad de tierra baldía a la venta. Esto solo se puede explicar por la falta de confianza tanto privada como pública que prevalece por doquier, lo cual tiende a depreciar todo tipo de propiedad. ¿No es el crédito privado, el amigo y patrón de la industria? El crédito más útil –el relacionado con los préstamos– se halla reducido a mínimos, más por causa de la inseguridad que por una escasez real de dinero. Para acortar esta enumeración de particulares que no proporcionan ni placer ni instrucción, cabe preguntarse, ¿ha habido en general alguna señal de desorden nacional, de pobreza e insignificancia, que pueda padecer una comunidad tan rica en ventajas naturales como la nuestra y que no forme ya parte del oscuro catálogo de nuestras desgracias públicas?

Esta triste situación se nos ha venido encima por las máximas y los consejos de aquellos que ahora nos disuaden de adoptar la Constitución propuesta. No contentos con llevarnos al borde del precipicio, parece que estén resueltos a arrojarnos al abismo que nos espera. Paisanos míos, impelidos por todos los motivos que debieran influir en un pueblo ilustrado como el nuestro, tomemos una postura firme en favor de nuestra seguridad, tranquilidad, dignidad y reputación. Rompamos por fin el hechizo fatal que ya nos ha seducido demasiado tiempo, conduciéndonos por caminos ajenos a los de la felicidad y la prosperidad.

Como ya se ha comentado, es verdad que hechos tan visibles que no se pueden ignorar han producido una especie de acuerdo general con la proposición abstracta de que existen defectos manifiestos en nuestro sistema político nacional. Pero los antiguos adversarios de las medidas federales destruyen la utilidad de esta concesión, al oponerse vigorosamente a un remedio basado en los únicos principios que pueden ofrecer posibilidades de éxito. Admiten que el gobierno de los Estados Unidos está desprovisto de energía, pero luchan en contra de otorgarle aquellos poderes que son necesarios para proporcionar esta energía. Parece que siguen apuntando a soluciones ofuscadas e irreconciliables –a aumentar la autoridad federal sin disminuir la autoridad de los estados, a que la Unión tenga soberanía y sus miembros completa independencia–. En definitiva, aún parecen profesar una devoción ciega al monstruo político del *imperium in imperio*. Esto requiere una muestra detallada de los principales defectos de la Confederación, para demostrar cómo los males sufridos no proceden de imperfecciones nimias o parciales, sino de errores básicos en la estructura del edificio que no pueden ser enmendados sin una alteración de los principios fundamentales y los pilares centrales de este tejido.

El gran y fundamental vicio en la construcción de la actual Confederación es el principio de LEGISLACIÓN para los estados o gobiernos, en sus CAPACIDADES CORPORATIVAS o

COLECTIVAS, en contraposición con los INDIVIDUOS que los componen. Aunque este principio no se extiende a todos los poderes delegados a la Unión, impregna y gobierna a aquellos sobre los que depende la eficacia de los demás. Excepto en la regla de demarcación de distritos electorales, los Estados Unidos tienen discreción total para conseguir fondos y personal, pero no tienen autoridad alguna para conseguir ninguno de los dos por regulación directa de los ciudadanos americanos en cuanto individuos. Como consecuencia de esto, teóricamente sus resoluciones al respecto son leyes constitucionalmente aplicables a los miembros de la Unión, pero en la práctica resultan meras recomendaciones que los estados pueden observar o ignorar a su criterio.

Es un caso singular de los caprichos del cerebro humano, que tras todas las advertencias sobre esto que hemos recibido de la experiencia, aun haya individuos contrarios a la nueva Constitución porque se desvía de un principio que ha sido la plaga de la anterior y que es, en sí, obviamente incompatible con la idea de gobierno. En resumidas cuentas, para poder ejecutar este principio, en vez de la benigna influencia de la magistratura haría falta la violenta y sanguinaria actuación de la espada.

No hay nada absurdo o poco factible en la idea de una liga o alianza entre naciones independientes, con ciertos fines definidos de manera precisa en un tratado que regule todos los detalles de tiempo, lugar, circunstancias y cantidades, no dejando nada a la discreción futura, y dependiendo en la buena fe de las partes para su ejecución. Existen convenios de este tipo entre todas las naciones civilizadas, sujetos a las vicisitudes normales de paz y guerra, de cumplimiento e incumplimiento, según dicten los intereses o las pasiones de las potencias contrayentes. A principios de este siglo hubo una furia epidémica en Europa favorable a esta especie de convenios, esperando fervorosamente los políticos de época unos beneficios que nunca se hicieron realidad. Con vistas a establecer un equilibrio de poder y una paz en esa parte del mundo, agotaron todos los recursos posibles de negociación, formando alianzas triples y cuádruples. Pero apenas se hubieron formado, fueron rotas, dando a la humanidad una lección acongojante pero instructiva sobre cuán poca confianza cabe depositar en tratados que no incluyen más sanciones que las obligaciones de la buena fe, oponiendo consideraciones generales de paz y justicia al influjo efectivo de cualquier interés o pasión inmediato.

Si los estados individuales que integran este país se disponen a mantener una relación similar unos con otros, dejando a un lado el proyecto de una SUPERINTENDENCIA DISCRECIONAL general, este esquema sería, en efecto, pernicioso y nos causaría todas las desgracias que hemos enumerado en la primera parte, pero por lo menos tendría el mérito de ser coherente y factible. Abandonando toda esperanza de un gobierno confederado, tendríamos entonces una simple alianza ofensiva y defensiva. En esta situación alternaríamos entre la amistad y enemistad de unos con otros según dictasen nuestros celos y rivalidades, fomentados por las intrigas de naciones extranjeras.

Pero si nos negamos a estar expuestos a una situación tan peligrosa, y si seguimos dedicados al diseño de un gobierno nacional, o lo que es lo mismo, de un poder de superintendencia bajo la dirección de un Consejo común, debemos estar dispuestos a incorporar a nuestro plan aquellos ingredientes considerados constitutivos de la diferencia esencial entre una liga y un gobierno: hemos de extender la autoridad de la Unión al único destinatario apropiado de un gobierno, a los ciudadanos en cuanto particulares.

Gobernar implica tener el poder de legislar. Como concepto, la ley contiene una idea fundamental: ha de estar acompañada de una sanción, o en otras palabras, de una pena o un castigo por incumplimiento. Si no hay una pena ligada al incumplimiento, entonces resoluciones o

mandamientos que se suponen leyes, de hecho, no pasan de ser meros consejos o recomendaciones. Cualquiera que sea el castigo, solo puede ser infligido de dos maneras: o bien por la agencia de los tribunales y ministros de justicia, o bien por la fuerza militar; por la COERCIÓN de la magistratura o por la COERCIÓN de las armas. El primer tipo obviamente solo se aplica a los individuos, y el segundo necesariamente se emplea contra los cuerpos políticos, o comunidades, o estados. Es evidente que en última instancia ningún tribunal tiene procedimientos para forzar el cumplimiento de las leyes. Se pueden dictar sentencias por incumplimiento de obligaciones, pero estas sentencias solo se pueden llevar a cabo por medio de la espada. En una asociación donde la autoridad general solo alcanza a los cuerpos colectivos de las comunidades que la componen, cada infracción de las leyes implica un estado de guerra, y la fuerza militar se convierte en el único instrumento para la obediencia civil. Desde luego, tal estado de cosas ni merece el término de gobierno, ni ninguna persona prudente le encomendaría su felicidad.

Hubo un tiempo en que se nos dijo que, por parte de los estados, no cabría esperar infracciones de las regulaciones de la autoridad federal, y que un sentido de interés común regiría la conducta de los respectivos miembros, dando luz al acato total de todas las regulaciones de la Unión. Hoy en día este tipo de lenguaje se nos figura sin sentido, y mucho de lo que actualmente oímos de las mismas fuentes lo habremos de considerar igualmente desprovisto de sentido, una vez hayamos atendido a las lecciones adicionales del mejor oráculo de la sabiduría, que no es otro que la experiencia. Esta posición hace patente la ignorancia de las fuentes que realmente activan la conducta humana, y contradice las razones iniciales que dieron pie al establecimiento del poder civil. ¿Por qué razón se han instituido los gobiernos? Porque en ausencia de coacción las pasiones humanas no se ajustan a los dictámenes de la razón y de la justicia. ¿Acaso se ha descubierto que las agrupaciones sociales actúan con mayor rectitud y desinterés que los individuos? Todo observador agudo ha inferido lo opuesto en cuanto a la conducta humana, y esta inferencia está fundada en razones obvias. El interés por la reputación influye menos cuando la infamia de una acción reprobable se ha de repartir entre varios que cuando recae sobre uno solo. En las deliberaciones de las agrupaciones humanas un espíritu de facción tiende a mezclar su veneno, a menudo animando a sus miembros a deshonestidades y excesos por los cuales, como individuos, estarían avergonzados.

Además de todo esto, hay en la naturaleza del poder soberano una impaciencia por controlar, que predispone a los que lo ejercen a ver con malos ojos todo intento externo por restringir o dirigir sus acciones. Por causa de este espíritu resulta que en cada asociación política que se forma bajo el principio de unir en un interés común varias soberanías inferiores, se hallará una especie de tendencia centrífuga constante a que los orbes subordinados o inferiores se alejen del centro común. Esta tendencia no es difícil de explicar, pues tiene su origen en el amor al poder. Un poder controlado o limitado casi siempre es rival o enemigo del poder que lo controla o limita. Esta simple proposición nos muestra que no se puede esperar que los administradores de los asuntos de los miembros de una Confederación estén siempre dispuestos, con perfecto buen humor e imparcial respeto por el bien común, a ejecutar las resoluciones o los decretos de una autoridad general. De la naturaleza de los seres humanos resulta, más bien, todo lo opuesto.

Si las medidas de la Confederación no pueden ser ejecutadas sin la intervención de las administraciones de los estados, habrá pocas posibilidades de que se ejecuten. Tengan o no el derecho constitucional, los gobernantes de los miembros respectivos se lanzarán a juzgar si las medidas resultan o no apropiadas. Considerarán si lo propuesto o requerido se conforma a sus propios intereses u objetivos inmediatos, y los inconvenientes momentáneos que podrían o no

surgir al adoptar estas medidas. Todo esto se hará con un espíritu de escrutinio interesado y desconfiado, sin atender a las circunstancias y las razones de Estado que son esenciales para un juicio correcto, y con esa fuerte predilección por los intereses locales que no falla en desencaminar una decisión. Este mismo proceso se repetirá en todos los miembros que constituyen el cuerpo, y la ejecución de los planes diseñados por un consejo del conjunto siempre fluctuará según la discreción de la opinión mal informada y del prejuicio de cada parte. Aquellos que estén al tanto de cómo funcionan las asambleas populares habrán comprobado lo difícil que es llegar a resoluciones armoniosas sobre puntos importantes, incluso cuando no hay presión de circunstancias externas. Se podrán imaginar fácilmente lo imposible que ha de ser, entonces, inducir a varias de estas asambleas, deliberando a cierta distancia unos de otros, y no todos al mismo momento ni bajo las mismas impresiones, a que cooperen por mucho tiempo hacia el cumplimiento de unos objetivos comunes con un mismo parecer.

En nuestro caso, bajo la Confederación, hace falta la concurrencia de trece voluntades soberanas distintas para la completa ejecución de cada medida importante que proceda de la Unión. Ha sucedido lo que ya se podía haber previsto con anterioridad. No se han ejecutado las medidas dictadas por la Unión, y las infracciones de los estados han llegado paso a paso hasta el extremo, alcanzando a la postre a frenar todas las ruedas del gobierno nacional y a causar una terrible inmovilidad. Actualmente el Congreso apenas posee los medios para salvar las apariencias en la administración, hasta que los estados puedan ponerse de acuerdo sobre un sustituto más sustancial para la presente sombra de gobierno federal. Ahora bien, las cosas no llegaron de repente a este extremo tan desesperado. Las causas ya mencionadas produjeron al principio grados desiguales y asimétricos de cumplimiento de los requerimientos de la Unión. Las mayores deficiencias de algunos estados fueron ejemplos a seguir, proporcionando un pretexto y una tentación para los que habían cumplido o incumplían en menor medida. ¿Por qué deberíamos hacer más que los demás que están embarcados con nosotros en un mismo viaje político? ¿Por qué deberíamos consentir soportar una mayor proporción de la carga común de la que nos corresponde? El egoísmo humano no puede resistir estas sugerencias, e incluso personas de carácter reflexivo, capaces de prever las consecuencias más remotas, no han podido combatir esto sin vacilar. Entregándose a la voz persuasiva del interés o de la conveniencia inmediata, cada estado sucesivamente, ha retirado su apoyo hasta que el entero edificio, frágil y tambaleante, parece que está a punto de caer sobre nuestras cabezas y aplastarnos bajo sus escombros.

PUBLIUS (Hamilton)

Número 16
El incumplimiento de la legislación federal por parte de los estados y el peligro de la guerra civil y disolución de la Unión

The New York Packet, 4 de diciembre de 1787

El experimento que hemos hecho de legislar para estados o comunidades en su capacidad colectiva y no para ciudadanos ya ha mostrado bien a las claras a lo que conduce. Además, está

atestiguado por los sucesos que han tenido lugar en todos los demás gobiernos de tipo confederado de los que tengamos información, influyéndoles en la proporción en que prevalezca este tipo de sistema en ellos. La confirmación de este hecho merece ser examinada de manera concreta y precisa. De todas las confederaciones que la historia de la Antigüedad nos ha transmitido, y en la medida en que permanecen vestigios de ellas, indicaré meramente que la Liga licia y la Liga aquea[54] parecen haber estado más libres de las ataduras de este errado principio, y en consecuencia fueron las que más merecieron ser –y fueron– liberalmente elogiadas por los autores políticos.

Sin lugar a dudas, este principio a evitar podría ser llamado, ciertamente, el engendrador de anarquía. Hemos visto cómo de una manera natural e inmediata se propicia el incumplimiento entre los miembros de la Unión, y cuando esto ocurre, el único remedio constitucional es el uso de la fuerza, que tiene como resultado subsiguiente la Guerra Civil.

Queda por ver hasta qué punto una máquina de gobierno tan odiosa sería siquiera capaz de cumplir su propósito en nuestro contexto. Sin un nutrido ejército constantemente a disposición del gobierno nacional, no podría emplear fuerza alguna, o cuando pudiera hacerlo sería, en suma, una guerra entre distintas partes de la Confederación por infracciones de los términos de una liga en la cual probablemente prevalecería la combinación más poderosa, ora de los que apoyan, ora de los que resisten la autoridad general. Rara vez se daría el caso de que el incumplimiento se limitase a un solo miembro, y si hubiese más de uno faltando a su obligación, una situación común les induciría a unirse en defensa común. Si un estado grande e influyente fuera el agresor, seguramente tendría peso suficiente entre sus vecinos como para atraerse a algún otro como aliado de su causa, aparte del motivo de simpatía. Sería fácil que se ideasen argumentos artificiosos sobre supuestos peligros a la libertad general. Podrían inventar, sin dificultad, excusas plausibles para explicar las deficiencias de su parte, creando alarma, inflamando pasiones y llegando a ganarse la buena voluntad incluso de aquellos estados a los que no se pudiera imputar ninguna violación u omisión de obligación. A veces el incumplimiento de los miembros de mayor peso podría resultar de una ambiciosa premeditación por parte de sus gobernantes, para deshacerse de todo control externo sobre sus planes de engrandecimiento personal. A este fin hay que suponer que de antemano entablarían relaciones con individuos destacados de estados vecinos. Si no encontraran socios en casa recurrirían a la ayuda de potencias extranjeras, que tendrían motivos sobrados para fomentar disensiones en la Confederación por temor a que alcance una unión firme. No hay límites a las pasiones humanas una vez que se desenvaina la espada. Los estados que sufrieran bajo las armas de la Unión, siguiendo las propuestas de su orgullo herido y a instancias de su airado resentimiento, llegarían a extremos inauditos para vengar la afrenta o evitar la desgracia de la sumisión. Es probable que la primera guerra de este tipo finalizara con la disolución de la Unión.

Esto se podría considerar como una posibilidad de muerte violenta de la Confederación. Ahora bien, su muerte más natural parece ser la que estamos a punto de presenciar si no se renueva en breve el sistema federal de manera que sea más sustancial. Considerando el temperamento de este país, no es probable que los estados cumplidores apoyen la autoridad de la Unión a menudo, entrando en guerra con los estados incumplidores. Siempre habrá mayor disposición a seguir el camino más fácil de ponerse a la altura de los miembros incumplidores y seguir su ejemplo. De este modo, la culpabilidad de todos se convierte en la seguridad de todos. Nuestras experiencias pasadas han mostrado claramente cómo actúa este espíritu. De hecho, habría una dificultad insuperable: esclarecer cuándo sería correcto emplear la fuerza. En el tema de las contribuciones pecuniarias, que sería la fuente de más frecuentes incumplimientos, a menudo sería imposible

clarificar si se trata de un problema de no querer o de no poder. Siempre cabría este último pretexto. Tendría que ser un caso muy flagrante, en que se pudiera detectar su falsedad con suficiente certeza, para justificar el severo recurso a la coacción. Es fácil de ver que, cada vez que surgiera este problema, la mayoría que prevalezca, a la sazón, en el consejo nacional tendría un amplio campo para ejercer sus ideas facciosas, parciales y opresivas.

No cuesta mucho demostrar que los estados no deberían optar por una Constitución nacional que solo se pueden mantener con el instrumento de un gran ejército continuamente movilizado para ejecutar los requerimientos y decretos ordinarios del gobierno. Y sin embargo, nos llevan claramente a esta alternativa aquellos que desean negarle a la Unión el poder de gobernar directamente sobre los ciudadanos individuales. Si es que se pudiera poner en funcionamiento tal tipo de proyecto, degeneraría inmediatamente en despotismo militar, aunque a todas luces será hallado imposible de realizar. Los recursos de la Unión son insuficientes para mantener un ejército capaz de hacer que los estados más grandes cumplan con sus obligaciones, y nunca llegaremos siquiera a tener los recursos para formar tal ejército. Quien considere la presente población y fuerza de varios de estos estados por sí solos, y lo que llegarán a ser apenas pase medio siglo, enseguida desechará como vano y utópico cualquier plan que tenga por intención regular sus movimientos por medio de leyes solo aplicables a los mismos en su capacidad colectiva y ejecutables por coerción. Un proyecto de tales características es casi tan romántico como aquel espíritu domador de fieras que se atribuía a los fabulosos héroes y semidioses de la Antigüedad.

Nunca ha resultado eficaz el principio de legislar para estados soberanos basándose en la coerción militar, incluso en aquellas confederaciones compuestas por miembros con tamaño inferior a muchos de nuestros condados. Rara vez se ha intentado utilizar esta vía, y solamente contra los miembros más débiles. En la mayoría de los casos, un intento de coerción del obstinado incumplidor ha sido la señal de partida de una sangrienta guerra en la que media Confederación levanta sus estandartes contra la otra mitad.

Si se pudiera de algún modo constituir un gobierno federal capaz de regular los asuntos comunes y preservar la tranquilidad general, una mente sensata concluiría de estas observaciones que ha de ser fundado sobre un principio contrario al que sostienen los enemigos de la Constitución propuesta. Deberá tener capacidad de actuación directa sobre las personas que componen su ciudadanía. No puede necesitar legislación intermedia por parte de los estados, sino que ha de tener poder suficiente para que un magistrado ordinario pueda ejecutar de modo directo sus resoluciones. La majestad de la autoridad nacional ha de ser manifestada por medio de los tribunales de justicia. Al igual que los estados, el gobierno de la Unión ha de poder dirigirse de manera directa a las esperanzas y a los temores de los individuos, atrayendo el apoyo de aquellas pasiones que tienen la mayor influencia sobre el corazón humano. En resumen, deberá poseer todos los medios y tener derecho a usar todos los recursos disponibles para ejecutar los poderes encomendados, tal como hacen los gobiernos de los estados particulares.

Cabe objetar a esta línea de argumentación que si algún estado tuviera desapego a la autoridad de la Unión podría en cualquier instante obstruir la ejecución de sus leyes y llevar la cuestión al campo de la fuerza, que es precisamente lo que se le reprocha al plan contrario. La plausibilidad de esta objeción se desvanece tan pronto advertimos la diferencia esencial entre un mero INCUMPLIMIENTO, y una RESISTENCIA DIRECTA y ACTIVA. Si se requiere la interposición del poder legislativo de los estados para que una medida de la Unión resulte efectiva, la medida será frustrada solo con NO ACTUAR o ACTUAR EVADIENDO SU RESPONSABILIDAD. Para que el pueblo no se alarme percibiendo una amenaza a la seguridad

de la Constitución, se podría disfrazar este incumplimiento de obligación bajo disposiciones artificiosas y sin contenido. Incluso puede darse el caso de que algunos gobernantes de los estados se justifiquen y se atribuyan méritos por sus invasiones competenciales subrepticias de la Constitución, basándose en alguna conveniencia, exención o ventaja transitoria.

En cambio, si la ejecución de las leyes del gobierno nacional no requiere la intervención de los legislativos de los estados, esto es, si se aplican directamente a los ciudadanos mismos, los gobiernos miembros no podrán interrumpir su aplicación sin ejercer abierta y violentamente un poder inconstitucional. Ninguna omisión o evasión conseguiría este fin. Tendrían que actuar de tal modo que su invasión de las competencias nacionales quedaría al descubierto. Un experimento de tal índole siempre será peligroso ante una Constitución que tenga un mínimo de competencia para defenderse, y un pueblo lo suficientemente ilustrado como para distinguir entre un ejercicio legal de la autoridad y una usurpación ilegal. Su éxito dependerá no solo de una mayoría facciosa en el legislativo, sino también de los tribunales de justicia y del conjunto del pueblo. A menos que los jueces estén en contubernio con el legislativo, dictaminarán como inconstitucionales y nulas las resoluciones de esta mayoría por contrarias a las leyes supremas de la nación. A no ser que el pueblo esté contaminado con el mismo espíritu que los representantes de su estado, se pondrá del lado nacional de la balanza, dándole una decidida preponderancia en la pugna. Este tipo de iniciativas rara vez se harán con ligereza y temeridad, pues pocas veces se podrían llevar adelante sin peligro para el autor, salvo en casos en que la autoridad federal del gobierno nacional fuera ejercida de manera tiránica.

Si surgiera una oposición al gobierno nacional por la conducta desordenada de individuos intransigentes o sediciosos, esto se podría superar por los medios empleados a diario contra estos mismos males en los gobiernos de los estados. Siendo ministros de las leyes del país, emanen de la fuente que emanen, los magistrados sin duda estarán tan dispuestos a proteger tanto la legislación nacional como la local de los avances del libertinaje individual. En cuanto a disturbios e insurrecciones, que a veces intranquilizan a la sociedad por las intrigas de una facción exigua, o por repentinos u ocasionales iras que no afectan a la mayoría de la comunidad, el gobierno nacional tendrá a su disposición unos recursos más extensos para la supresión de este tipo de disturbios que ninguno de los miembros por separado. En cuanto a aquellas riñas mortales que deriven del descontento con el gobierno por razones de peso o por contagio de algún violento paroxismo popular, y que en ciertas coyunturas extienden la conflagración a un país entero o a buena parte del mismo, estas no entran dentro de ninguna regla ordinaria de cálculo. Cuando ocurren, suelen conllevar revoluciones y desmembramientos de imperios. Ninguna forma de gobierno puede evitarlas o controlarlas. Resulta de todo punto vana la pretensión de intentar protegerse contra sucesos demasiado poderosos para la previsión o precaución humana, y sería inútil mostrar objeciones a un gobierno por no poder hacer lo imposible.

PUBLIUS (Hamilton)

Número 17
Ejemplos que muestran cómo los gobiernos federales tienden más a degenerar en una anarquía de sus miembros que en una tiranía de la cabeza

The Independent Journal, 5 de diciembre de 1787

En contraste con lo expuesto y contestado en el último capítulo, existe una objeción de naturaleza distinta, que puede ser sostenida contra el principio de que el gobierno nacional pueda legislar para los ciudadanos individuales de América[55]. Alguno podría argumentar que tendería a convertir el gobierno de la Unión en un ámbito demasiado poderoso, facilitando la absorción de los poderes residuales que algunos consideran más apropiados en manos de los estados para fines locales. Confieso que no consigo descubrir qué tentación pudieran sentir jamás las personas encomendadas a la administración del gobierno nacional para despojar a los estados de los poderes descritos, incluso si tomamos en cuenta el amor al poder, otorgándole la mayor amplitud posible según nos dicte cualquier hombre razonable. Pienso que la dirección de las fuerzas del orden interior de un estado posee pocos atractivos para la ambición. Las mentes gobernadas por la ambición encuentran encantos en el comercio, las finanzas, la negociación y la guerra, por lo cual todos los poderes necesarios para estos objetivos deberían estar depositados en el gobierno nacional ya desde el principio. Todos los temas que puedan ser debidamente resueltos por la legislación local nunca podrán ser cuestiones atractivas para la jurisdicción general, como la administración del derecho privado entre los ciudadanos de un mismo estado, la supervisión de la agricultura y otros temas de índole similar. Por tanto, es improbable que exista en los consejos federales una disposición a usurpar poderes relacionados con esto, puesto que el intento de ejercer dichos poderes sería tan problemático como fútil, y por ello su posesión no contribuiría nada a la dignidad, importancia o esplendor del gobierno nacional.

Pero pongamos por caso que el mero capricho y el afán de dominar fuesen suficientes para engendrar tal disposición. Aun así se podría afirmar, con toda seguridad, que el buen sentido del cuerpo que elige a los representantes nacionales, es decir, el pueblo de los diversos estados, pondría límite al desenfreno de apetito tan extravagante. Siempre será mucho más fácil que los gobiernos de los estados invadan las competencias de las autoridades nacionales que al contrario. La prueba de esta proposición radica en el hecho de que los gobiernos de los estados poseerán mayor grado de influencia en general sobre el pueblo, si administran sus asuntos con integridad y prudencia. A la vez, esto nos muestra que hay intrínsecamente una inherente debilidad en las constituciones federales, y que todo esfuerzo es poco cuando se trata de estructurarlas para que tengan toda la fuerza posible que sea compatible con los principios de la libertad.

La superior influencia de los gobiernos particulares en parte resultará de la construcción difusa del gobierno nacional, y sobre todo de la naturaleza de los objetos en los que se centrará la atención de las administraciones de los estados. Es un hecho constatado que en la naturaleza humana el afecto tiende a ser en general más débil cuanto mayor sea la distancia o difusión de su objeto. De acuerdo con este principio, una persona estará más vinculada a su familia que a su vecindario, a su vecindario que a su comunidad en general, y así, el pueblo de cada estado tenderá a sentir mayor simpatía por su gobierno local que por el de la Unión, a menos que este último lleve a cabo una mejor gestión y así destruya la fuerza de este principio.

Esta fuerte propensión del corazón humano encontraría un gran apoyo en los ámbitos competenciales que los estados regulan. La variedad de intereses minúsculos que necesariamente caerían bajo la supervisión de las administraciones locales, formando regueros de influencia que correrían por cada parte de la sociedad, requeriría una explicación tan minuciosa y poco interesante que no vale la pena detallarlo por la poca instrucción que obtendríamos con ello.

En el campo de los gobiernos de los estados existe una ventaja trascendental que ya de por sí es suficiente para dejar vista esta cuestión clara y satisfactoriamente: me refiero a la administración ordinaria del derecho criminal y civil. Entre todas, esta es la fuente más poderosa, universal y atractiva de obediencia y apego popular. Siendo el guardián más inmediato y visible de vida y propiedad, muestra sus beneficios y terrores constantemente ante el público, y regula todos aquellos intereses personales y familiares que más despiertan la sensibilidad de la gente. Por ello contribuye más que ninguna otra circunstancia a inculcar en las mentes de los ciudadanos el afecto, la estima y la reverencia por el gobierno. Independientemente de cualquier otra influencia, este gran cemento de la sociedad, que se difundirá casi exclusivamente por vía de los gobiernos de los estados les ha de asegurar un imperio tan absoluto sobre su ciudadanía que les convertirá en un contrapeso permanente e incluso, a veces, en peligrosos rivales del poder de la Unión.

En cambio, el funcionamiento del gobierno nacional no estará tan atentamente escudriñado por la masa de los ciudadanos, sino que serán personas con capacidad de reflexión las que prestarán atención y notarán sus beneficios. En cuanto a los intereses generales, estos serán menos aptos de conectar con los sentimientos del pueblo y proporcionalmente menos capaces de inspirar un sentido habitual de obligación y un sentimiento activo de adhesión. Este razonamiento se sostiene en ejemplos abundantes extraídos de las experiencias de todas las constituciones federales con las que estamos familiarizados, y todas las demás que se les parezcan en lo más mínimo.

Aunque los antiguos sistemas feudales no eran exactamente confederaciones, participaban algo de la naturaleza de esta especie de asociación. Tenían una cabeza común, un jefe o soberano cuya autoridad se extendía por la nación entera, y cierto número de vasallos subordinados o feudatarios con extensas tierras a su cargo, y numerosos séquitos de vasallos *inferiores* o siervos que ocupaban y cultivaban la tierra bajo una tenencia de lealtad u obediencia a los propietarios. Cada vasallo principal era una especie de soberano en sus propias tierras. Como consecuencia de esto había una oposición continua a la autoridad del soberano y guerras frecuentes entre los grandes barones, e incluso entre los principales feudatarios. El poder de la jefatura de la nación a menudo era demasiado débil como para preservar la paz pública o proteger al pueblo de la opresión de sus señores más inmediatos. Los historiadores enfáticamente tildan este periodo de Europa como los tiempos de anarquía feudal.

Cuando sucedía que el soberano era un hombre de vigor y temperamento bélico, con habilidades superiores, conseguía un peso y una influencia personal que suplía momentáneamente las necesidades de una autoridad más sistemática. Pero en general el poder de los barones triunfaba sobre el del príncipe, y en muchas ocasiones le despojaban completamente de su dominio, constituyendo los grandes feudos en principados o estados independientes. En aquellos casos en que finalmente prevalecía el monarca sobre sus vasallos, su éxito se debía principalmente a la tiranía de aquellos vasallos sobre sus subordinados. Los barones o nobles eran tanto enemigos del soberano como opresores del pueblo llano, y ambos les temían y odiaban hasta que peligros e intereses mutuos consiguieron unirlos de manera fatal para el poder de la aristocracia. Si los nobles hubieran actuado con clemencia y justicia, conservando la fidelidad y devoción de sus siervos y seguidores, seguramente la pugna entre ellos y el príncipe les hubiera resultado favorable, con la consiguiente limitación o subversión de la autoridad real.

Esta aserción no se funda en meras especulaciones o conjeturas. Entre los múltiples ejemplos de esta verdad, Escocia presenta un caso convincente. El espíritu de los clanes que se introdujo de manera temprana en aquel reino, uniendo a los nobles y sus dependientes por lazos equivalentes a los de parentesco, hizo que el poder del monarca nunca fuera equiparable al de la aristocracia,

hasta que su incorporación a Inglaterra frenó este espíritu de ferocidad e ingobernabilidad, reduciéndolo a reglas que lo subordinaban a un sistema más racional y enérgico de política civil ya establecido en este último reino.

Los distintos gobiernos bajo una Confederación son comparables a baronías feudales, con una ventaja: en virtud de las razones ya argüidas, generalmente poseerán la confianza y buena voluntad del pueblo, y con un apoyo tan importante podrán oponerse eficazmente a cualquier exceso del gobierno nacional. Pero sería aconsejable que no pudieran contravenir su autoridad legítima y necesaria. Hay elementos de similitud en la rivalidad de poder de ambos, y en la CONCENTRACIÓN de buena parte de la fuerza comunitaria en DEPÓSITOS concretos, que en un caso está a disposición de los individuos y en el otro a disposición de cuerpos políticos.

Un repaso conciso a lo sucedido en algunos gobiernos confederados servirá de ejemplo adicional que ilustre esta doctrina tan importante. La falta de atención a ello ha sido nuestra fuente principal de errores políticos, concentrando nuestros recelos en dirección equivocada. Examinaremos esta cuestión en próximos capítulos.

PUBLIUS (Hamilton)

Número 18
El ejemplo de las confederaciones de la Grecia antigua

The New York Packet, 7 de diciembre de 1787

Entre las confederaciones de la Antigüedad, la más notable fue la de las repúblicas griegas asociadas bajo el Consejo anfictiónico[56]. Según los mejores estudios sobre aquella célebre institución, presenta una analogía instructiva con la actual Confederación de estados americanos.

Sus miembros tenían el carácter de estados independientes y soberanos con paridad de voto en el Consejo federal. Este Consejo poseía autoridad general para proponer y resolver lo que estimase necesario para el bienestar común de Grecia: declarar y hacer la guerra, tomar decisiones de última instancia en controversias entre sus miembros, multar a agresores, emplear la fuerza conjunta de la Confederación contra una parte rebelde, y admitir nuevos miembros. Los anfictiones eran los guardianes de la religión y de las inmensas riquezas pertenecientes al templo de Delfos, donde tenían el derecho de jurisdicción en controversias entre los habitantes y aquellos que venían a consultar el oráculo. Como provisión adicional para aumentar la eficacia de los poderes federales, juraron dedicarse a la mutua defensa y protección de las ciudades aliadas, castigar el incumplimiento de este juramento, y vengarse de cualquier profanación sacrílega del templo.

Sobre el papel y en teoría, este conjunto de poderes aparenta ser suficientemente amplio para responder a cualquier propósito general, y en varios aspectos concretos supera los poderes enumerados en los artículos de Confederación. Los anfictiones tenían en sus manos una de las principales máquinas sustentadoras de gobierno en aquella época –la superstición– y además poseían una autoridad expresa para emplear la coerción contra ciudades refractarias, pues estaban obligados mediante juramento a ejercer esta autoridad cuando fuese necesario.

Sin embargo, el experimento no se ajustó a la teoría. Como en el caso del Congreso actual, los poderes eran administrados por diputados nombrados exclusivamente por las ciudades según su capacidad política, y con esta capacidad ejercían dichos poderes sobre las demás ciudades. De esto resultaron las debilidades, los desórdenes y, finalmente, la destrucción de la Confederación. En vez de mantenerse respetuosos y subordinados, los miembros más poderosos continuamente actuaban con tiranía hacia los demás. Según nos informa Demóstenes, Atenas fue el árbitro de Grecia durante 73 años. Luego gobernaron los lacedemonios durante 29 años y, tras la batalla de Leuctra, fueron los tebanos los dominadores.

Sucedía con demasiada frecuencia, según Plutarco, que los diputados de las ciudades más poderosas atemorizaban y corrompían a los de ciudades más débiles, y así las decisiones resultaban favorables a la parte más poderosa. Incluso durante guerras defensivas y peligrosas contra Persia y Macedonia nunca actuaron de consuno, y el enemigo común siempre conseguía engañar o comprar a uno o varios miembros de la Confederación. Los intervalos entre las guerras exteriores estuvieron llenos de vicisitudes, convulsiones y carnicerías internas.

Tras concluir la guerra con Jerjes, parece ser que los lacedemonios exigieron a la Confederación que expulsara a las ciudades que habían sido infieles. Los atenienses se opusieron vigorosamente y derrotaron la iniciativa, viendo que perderían más partidarios que los lacedemonios y que estos llegarían a controlar las deliberaciones públicas. Este caso histórico resulta suficiente para demostrar la ineficiencia de aquella unión, la ambición y envidia de sus miembros más poderosos, y la condición subordinada y degradada de los demás. Aunque, en teoría, los miembros más pequeños tenían todo el derecho, en el seno del sistema, a girar alrededor del centro común con la misma dignidad y poder que los demás, en realidad eran meros satélites de los astros de primera magnitud.

Según el abate Milot[57], si los griegos hubieran sido tan sabios como valientes, habrían aprendido de sus experiencias pasadas que necesitaban una unión más fuerte y habrían empleado la paz posterior a su éxito contra los ejércitos persas para efectuar tal reforma. En vez de llevar a cabo esta política tan obvia, Atenas y Esparta, ensoberbecidas con las victorias y glorias obtenidas, fueron primero rivales, y luego enemigas, infligiéndose infinitamente más daño una a otra que el sufrido a manos de Jerjes. Sus envidias, temores, odios y heridas mutuas terminaron en la conocida Guerra del Peloponeso, concluyendo en la ruina y esclavitud de los atenienses que la habían iniciado.

Cuando un gobierno débil no está en guerra, siempre sufre la agitación de disensiones internas y estas no cesan de atraer nuevas calamidades desde el exterior. Los focenses, habiendo arado tierra consagrada al templo de Apolo, fueron multados por el Consejo anfictiónico por su ofensa de profanación, según la superstición de aquella época. Animados por Atenas y Esparta, los focenses se negaron a someterse a tal decreto. Los tebanos, con apoyo de otras ciudades, se propusieron mantener la autoridad de los anfictiones y vengar al dios ultrajado. Siendo más débiles que los otros, pidieron ayuda a Filipo de Macedonia, quien de modo encubierto había fomentado esta pugna. Filipo aceptó gustosamente la oportunidad de ejecutar los planes que había diseñado hace mucho tiempo contra la libertad de Grecia. Con intrigas y sobornos se ganó el apoyo de gobernadores populares en varias ciudades y, con su influencia y sus votos, consiguió entrar en el Consejo anfictiónico, haciéndose señor de la Confederación por medio de sus artes y sus armas.

Tales fueron las consecuencias de aquel principio falaz sobre el que se fundó una estructura por lo demás tan interesante. Según un agudo observador[58] de su suerte, si Grecia hubiera estado unida por una Confederación más estricta, y si hubiese perseverado en su unión, nunca habría

tenido que cargar con las cadenas de Macedonia y tal vez se habría mostrado como una barrera a los expansivos proyectos de Roma.

La denominada Liga aquea fue otra sociedad de repúblicas griegas que nos transmite valiosa instrucción para el presente. Esta unión fue mucho más estrecha, y su organización más sabia que en el ejemplo anterior. Por ello se muestra menos merecedora de tal catástrofe, aunque no exenta por completo de culpa.

Las ciudades que integraban esta Liga mantenían su jurisdicción municipal, nombraban a sus oficiales, y disfrutaban de una igualdad absoluta. Estaban representadas en el Senado, que tenía competencias exclusivas en cuanto a la paz y la guerra, enviar y recibir embajadores, firmar tratados, sellar alianzas y nombrar al magistrado supremo llamado pretor. Este estaba al mando de los ejércitos, y con el consejo y consentimiento de diez senadores no solo administraba el gobierno entre sesiones del Senado sino que también tenía un puesto destacado en sus deliberaciones. Aunque la Constitución primitiva hablaba de dejar la administración en manos de dos pretores asociados, en la práctica se prefirió tener uno solo.

Parece ser que las ciudades tenían las mismas leyes y costumbres, los mismos pesos y medidas, y la misma moneda. No queda claro hasta qué punto sería esto un resultado de la autoridad del Consejo federal. Solo sabemos que las ciudades estaban obligadas de alguna manera a adoptar unas mismas leyes y costumbres. Cuando Lacedemonia entró en la Liga por medio de Filopémenes, se procedieron a abolir las instituciones y leyes de Licurgo y a adoptar las de los aqueos. En cambio, las confederaciones anfictiónicas de las que había formado parte habían permitido que mantuviera el pleno ejercicio de su gobierno y legislación. Con esta sola circunstancia ya se demuestra una diferencia palpable en la lógica de los dos sistemas.

Es una verdadera pena que permanezcan solo tan imperfectos recuerdos de este curioso entramado político. Si se pudiera determinar su estructura interior y funcionamiento cotidiano, seguramente proyectaría más luz sobre la ciencia de los gobiernos federales que cualquier otro experimento similar que se conozca.

Todos los historiadores que se han parado a examinar los asuntos de los aqueos parecen constatar un hecho importante. Tanto después de ser renovada la Liga por Arato, como antes de ser disuelta por las artes de Macedonia, había infinitamente más moderación y justicia en la administración gubernamental de la Liga, acompañado de menos violencia y sedición en el pueblo, que en ninguna de las ciudades cuando ejercían *por su propia cuenta* todas las prerrogativas de soberanía. En sus comentarios sobre Grecia, el abate Mably dice que el gobierno popular, tan tempestuoso en otros sitios, no causó desorden alguno entre los miembros de la república aquea, *pues allí estaba templado por la autoridad general y las leyes de la Confederación*.

Sin embargo, no debemos concluir precipitadamente que no hubo ningún tipo de agitaciones en ciudades concretas debido a la presencia de facciones, y mucho menos concluyamos que la debida subordinación y armonía reinaron siempre en el sistema en general. Las vicisitudes y la suerte de la república demuestran más bien todo lo contrario.

Mientras existió la Confederación anfictiónica, la aquea tuvo un papel limitado en el drama griego, pues comprendía las ciudades menos destacadas. Cuando la primera Confederación cayó víctima de Macedonia, la política de Filipo y Alejandro eximió de tal suerte a la segunda. Pero tras estos príncipes prevaleció una política muy distinta: se practicaron las artes de la división entre los aqueos. Cada ciudad fue seducida por un interés distinto, hasta que la unión se disolvió. Algunas ciudades cayeron bajo la tiranía de las plazas macedonias, y otras bajo usurpadores aupados por sus propias cuitas internas. La vergüenza y la opresión no tardaron en despertar en ellas el amor a

la libertad, y algunas ciudades volvieron a unirse. Otras seguían este camino a medida que surgían oportunidades de cortar los lazos con que les tenían atados sus tiranos. Pronto la Liga abarcaba casi todo el Peloponeso, y viéndolo Macedonia, no fue capaz de evitarlo por causa de sus propias luchas internas. Toda Grecia fue presa del entusiasmo, y parecía presta a unirse en una Confederación cuando los celos y la envidia de Esparta y Atenas por la creciente gloria de los aqueos paralizaron fatalmente la empresa. Por temor al poder de Macedonia, la Liga fue inducida a establecer una alianza con los reyes de Egipto y Siria, quienes siendo sucesores de Alejandro eran rivales del rey de Macedonia. Esta política cayó víctima de la ambición de Cleómenes, rey de Esparta, que atacó sin provocación alguna a sus vecinos los aqueos. Siendo también enemigo de Macedonia, por sus intereses conjuntos con los príncipes egipcios y sirios consiguió que rompieran sus compromisos con la Liga, y los aqueos fueron reducidos al dilema de someterse a Cleómenes o suplicar la ayuda del antiguo opresor, Macedonia. Se decidieron por este último; las pugnas entre griegos siempre ofrecían a este vecino tan poderoso una excelente oportunidad de involucrarse en sus asuntos. Rápidamente apareció un ejército macedonio y Cleómenes fue vencido. Los aqueos pronto experimentaron el hecho de que un aliado victorioso y poderoso es realmente un dominador. A pesar de sus más abyectas concesiones a este, solo consiguieron que les tolerase el ejercicio de sus propias leyes. Con su tiranía, Filipo, que ahora estaba en el trono de Macedonia, provocó nuevas combinaciones de alianzas griegas. Junto con los etolios y atenienses, los aqueos levantaron el estandarte de la oposición a pesar de estar debilitados por luchas internas y la rebelión de uno de sus miembros, Mesenia. Aun con estos apoyos se vieron insuficientes para la labor y una vez más recurrieron al peligroso expediente de conseguir el socorro de armas extranjeras. Los romanos recibieron gustosos tal invitación, y así fue derrotado Filipo y subyugada Macedonia. Sobrevino otra crisis en la Liga y hubo disensión entre sus miembros, fomentada por los romanos. Calícrates y otros líderes populares fueron utilizados como instrumentos o mercenarios, para engatusar a sus conciudadanos. Para fomentar la discordia y el desorden, dejando atónitos a los que confiaban en su sinceridad, los romanos proclamaron la libertad universal de Grecia[59]. Con semejantes finalidades insidiosas sedujeron a los miembros de la Liga indicándoles que era una humillación que violaba su soberanía. Por medio de estas artes la unión, la última esperanza de Grecia y de la libertad de los antiguos, fue reducida a pedazos, fomentando así tal grado de sinrazón y desgobierno que las armas romanas apenas tuvieron dificultad en rematar la ruina comenzada con sus artimañas. Los aqueos fueron masacrados y Acaya cargada con el peso de las cadenas, bajo las que aún sigue en el día de hoy.

Me ha parecido que no sería superfluo un esbozo de esta parte tan importante de la historia, pues nos enseña varias lecciones y, como suplemento al esquema de la Constitución aquea, ilustra con énfasis la tendencia de los cuerpos federales hacia la anarquía de sus miembros, más que a la tiranía de la cabeza.

PUBLIUS (Madison)

Número 19
Los ejemplos de las confederaciones alemana, polaca y suiza

Los ejemplos ya citados de confederaciones de la Antigüedad no agotan las fuentes de instrucción en este campo. Hay instituciones actuales que están fundadas sobre un principio similar y que se merecen, asimismo, un estudio a fondo. El primero que se nos presenta es el Imperio germánico.

A principios de la era cristiana, Alemania estaba habitada por siete naciones sin jefe común. Una de estas naciones, los francos, vencieron a los galos y establecieron el reino que lleva su nombre. En el siglo IX un monarca guerrero, Carlomagno, capitaneó su ejército victorioso en todas direcciones, incorporando a Alemania a sus extensos dominios. Al desmembrarse su imperio bajo sus hijos, esta parte se constituyó como un imperio por separado e independiente. Tanto Carlomagno como sus descendientes más inmediatos habían poseído la realidad efectiva del poder imperial, sus emblemas y su dignidad. Pero sus principales vasallos habían conseguido señoríos hereditarios y formaban parte de las dietas nacionales, que no habían sido abolidas por Carlomagno. Paulatinamente fueron liberándose de su yugo y adquiriendo jurisdicción e independencia soberana. La fuerza de la soberanía imperial fue insuficiente para contener a unos subordinados tan poderosos o preservar la unidad y tranquilidad del imperio. Los diversos príncipes y estados llevaron a cabo feroces guerras privadas acompañadas de todo tipo de calamidades. La autoridad imperial fue incapaz de mantener el orden público y declinó por etapas hasta casi extinguirse en la anarquía que marcó el largo intervalo entre la muerte del último emperador suevo y el ascenso al trono del primer emperador de la casa de los Austrias. En el siglo XI, los emperadores disfrutaban de plena soberanía; en el siglo XV, mantenían poco más que los símbolos y los entorchados del poder.

De este sistema feudal que contiene muchas de las facetas claves de una Confederación, se desarrolló el sistema federal que constituye el actual Imperio germánico. Sus poderes están cedidos a una Dieta representativa de los miembros de la Confederación, al emperador como magistrado ejecutivo con poder para vetar los decretos de la Dieta, y a la Cámara Imperial y al Consejo Áulico, dos tribunales judiciales con jurisdicción suprema en controversias que conciernen al imperio en su conjunto o que puedan surgir entre sus miembros.

La Dieta tiene el poder general de legislar para el imperio, hacer la guerra y la paz, establecer alianzas, requerir tropas y dinero, construir fortalezas, regular la moneda, admitir nuevos miembros y excluir del imperio a miembros incumplidores, degradándoles de sus derechos soberanos y de sus posesiones. Está expresamente prohibido que los miembros de la Confederación participen de pactos que puedan perjudicar al imperio, que impongan peajes o aranceles sobre el comercio mutuo sin consentimiento del emperador y de la Dieta, que alteren el valor de la moneda, que actúen injustamente entre sí, o que ofrezcan ayuda o vía de huida a los que participen en disturbios contra la paz pública. Cualquiera que contravenga alguna de estas restricciones será excluido. Los miembros de la Dieta siempre podrán ser juzgados como tales por el emperador y la Dieta y, en su condición privada, por el Consejo Áulico y la Cámara Imperial.

El emperador tiene numerosas prerrogativas, siendo las más importantes su exclusivo derecho a proponer asuntos a la Dieta, vetar sus resoluciones, nombrar embajadores, otorgar dignidades y títulos, cubrir puestos vacantes de electores, fundar universidades, ofrecer privilegios que no sean perjudiciales a los estados del imperio, percibir y asignar los ingresos públicos, y en general velar por la seguridad pública. En ciertas situaciones los electores se reúnen en consejo con él. En su calidad de emperador no posee ningún territorio en el imperio ni recibe ningún ingreso para su

sustento, pero sus ingresos y dominios por otros títulos hacen que sea uno de los más poderosos príncipes europeos.

Dada la lista de poderes constitucionales en manos de los representantes y de la jefatura de esta Confederación, sería natural suponer que constituye una excepción al carácter general de este tipo de sistemas. Nada más lejos de la realidad. Debido al principio fundamental sobre el que descansa, que el imperio está formado por una comunidad de soberanos, que la Dieta constituye una representación de soberanos, y que las leyes se dirigen a soberanos, el imperio resulta ser un cuerpo débil, incapaz de regir sus propios miembros, inseguro ante peligros externos y agitado por constante efervescencia en sus propias entrañas.

La historia de Alemania está plagada de guerras entre el emperador y los príncipes o estados, o entre estos últimos, con la permisividad ante los fuertes y la opresión de los débiles, con invasiones e intrigas del exterior, haciéndose caso omiso a requerimientos de hombres y dinero o cumpliéndose solo en parte. Los intentos por hacer que se cumpla con estas obligaciones resultaban frustrados o causaban masacres y desolación sin cuento, no distinguiéndose entre inocentes y culpables, causando por doquier sinrazón, confusión y miseria generalizadas.

En el siglo XVI el emperador, junto con parte del imperio, se enfrentó a los demás príncipes y estados. En uno de los conflictos el emperador mismo tuvo que darse a la fuga y casi cayó preso del elector de Sajonia. El anterior rey de Prusia se enfrentó más de una vez con el soberano imperial y solía mostrarse más poderoso que este. Las controversias y guerras entre los miembros del imperio han sido tan frecuentes que los anales alemanes están plagados de páginas ensangrentadas con su descripción. Antes de la paz de Westfalia, Alemania fue desolada por la Guerra de los Treinta Años que enfrentó al emperador y una mitad del imperio contra Suecia y la otra mitad. Finalmente se negoció la paz, dictada por potencias extranjeras, y sus artículos, redactados con la participación de aquellas potencias, llegaron a ser una parte fundamental de la Constitución germánica.

Si resulta que por causa de una eventual emergencia la nación está más unida, para poder autoprotegerse, sigue siendo deplorable su situación. Sus preparativos militares requieren discusiones tan tediosas por mor de envidias, orgullos, visiones dispares y pretensiones conflictivas de diversos cuerpos soberanos, que ya está en campaña el enemigo antes de que la Dieta haya finalizado los preparativos, y ya se retira a los cuarteles de invierno antes de que las tropas federales estén listas para enfrentarse con él.

En tiempos de paz, el pequeño cuerpo de tropas nacionales que se estima necesario está defectuosamente cuidado, con insuficiente paga, plagado de prejuicios locales y mantenido por contribuciones irregulares y desiguales a la tesorería.

Dada la imposibilidad de mantener el orden y de administrar justicia entre estos sujetos soberanos, se experimentó con dividir el imperio en nueve o diez círculos o distritos, dándoles una organización interior y encomendándoles una aplicación militar de las leyes contra miembros levantiscos o contumaces. Este experimento solo ha servido para mostrar lo radicalmente viciada que está la Constitución. Cada círculo es una imagen en miniatura de las deformidades de este monstruo político. O bien no ejecutan lo que se les encomienda, o bien lo hacen con toda la devastación y carnicería propias de una guerra civil. A veces el círculo entero incumple, con lo cual aumenta el daño que debería haber remediado, pues para eso se instituyó como tal.

Podemos formar algún juicio sobre este esquema de coerción militar por el ejemplo que nos lega Tuanus[60]. En Donawert, una ciudad libre e imperial del círculo de Suevia, el abad de San Croix disfrutaba de ciertas inmunidades reservadas a su persona. Ejerciéndolas en una ocasión

pública, el pueblo de esta ciudad le ultrajó. Como consecuencia, la ciudad fue expulsada del imperio y el duque de Baviera, como director de otro círculo, fue nombrado para llevarlo a cabo. Pronto apareció ante la ciudad con un cuerpo de diez mil soldados, y viendo que era una ocasión propicia para llevar a cabo su intención secreta de reavivar una antigua demanda bajo el pretexto de que sus antepasados habían perdido este territorio ancestral[61], tomó la ciudad bajo su propia autoridad, la desarmó, castigó a sus habitantes y la volvió a anexionar a sus propios dominios.

Uno se podría preguntar, ¿qué fue lo que evitó que esta máquina descoyuntada no cayera antes en pedazos? La respuesta es obvia: la debilidad de la mayoría de sus miembros, que no estaban dispuestos a exponerse a merced de potencias extranjeras, la debilidad de la mayoría de los miembros más destacados en comparación con los formidables poderes de los que les rodeaban, el extenso peso e influencia que el emperador derivaba de sus dominios particulares y hereditarios, y su interés por preservar un sistema ligado a su prestigio familiar, que le constituye en el principal príncipe europeo. Debido a estas causas se mantiene una Unión endeble y precaria, mientras la repulsiva cualidad inherente a la naturaleza de la soberanía se fortalece con el tiempo, evitando cualquier reforma que pudiera fundar una consolidación adecuada. Y aunque se pudiera superar este obstáculo, es inimaginable que las potencias de alrededor permitan una revolución que le dé al imperio la fuerza y preeminencia que se merece. Siempre ha habido países que se han mostrado interesados en sus cambios constitucionales, debido a acontecimientos varios, y en varias ocasiones han dejado entrever su política de perpetuar la anarquía y debilidad de este.

Si se requiere más ejemplos, no sería inapropiado considerar el de Polonia. No hay mayor prueba de las calamidades que fluyen de tales instituciones que la de este gobierno ejercido sobre soberanos locales. Largo tiempo ha estado a merced de sus poderosos vecinos, que recientemente han tenido la amabilidad de liberarla de un tercio de sus habitantes y territorios.

Los vínculos entre los cantones suizos apenas se pueden considerar como una Confederación aunque a veces se citen como un ejemplo de la estabilidad de tales instituciones. No hay una tesorería común, ni tropas comunes incluso en tiempos de guerra, ni moneda común, ni judicatura común, ni ningún otro rasgo de soberanía común.

Se mantienen unidos por las peculiaridades de su posición topográfica, su debilidad e insignificancia individual, y su temor a vecinos poderosos, dado que, antaño, uno de ellos les sometió. Siendo un pueblo de costumbres tan sencillas y homogéneas, tienen entre sí pocas causas de contiendas, y un interés conjunto en sus posesiones subordinadas, en la ayuda mutua necesitada para la supresión de insurrecciones y rebeliones –algo expresamente estipulado y frecuentemente requerido u ofrecido– y en la necesidad de alguna disposición fija y permanente para resolver disputas entre cantones. Esta disposición establece que las partes en desacuerdo elegirán cada una a cuatro jueces de cantones neutrales, quienes en caso de desacuerdo eligen a un árbitro. Bajo juramento de imparcialidad, el tribunal pronuncia una sentencia inapelable que todos los cantones están obligados a ejecutar. La competencia en este arreglo se muestra por una cláusula del tratado de 1683 con Víctor Amadeo de Saboya, según la cual queda comprometido a interponerse como mediador en las eventuales disputas entre los cantones y, en caso necesario, emplear la fuerza contra la parte contumaz.

En la medida en que la peculiaridad de este caso permita comparaciones con los Estados Unidos, sirve para confirmar el principio que queríamos establecer. Sea cual sea la eficacia de la unión en situaciones ordinarias, parece ser que tan pronto surgía una diferencia capaz de probar su fuerza, se mostraba por completo insuficiente. De hecho se podría afirmar que las controversias por el tema religioso, que en tres ocasiones dieron pie a pugnas violentas y sangrientas, terminaron por

romper la Liga. Desde entonces han tenido Dietas separadas los cantones protestantes y católicos, donde se tratan todas las cuestiones más importantes, dejando a la Dieta general poco más que la administración común.

Esta separación tuvo, además, otra consecuencia que merece ser examinada. Produjo alianzas opuestas con potencias extranjeras: como cabeza de la asociación protestante, Berna se alió con las Provincias Unidas, mientras que Lucerna, como cabeza de la asociación católica, se alió con Francia.

PUBLIUS (Madison)

Número 20
El ejemplo de la Confederación de los Países Bajos

The New York Packet, 11 de diciembre de 1787

Los Países Bajos Unidos forman una Confederación de repúblicas, o más bien de aristocracias de una urdimbre verdaderamente admirable, y sin embargo confirman todas las lecciones que se han derivado de lo ya examinado hasta ahora.

La unión está compuesta por siete estados iguales y respectivamente soberanos, y cada provincia o estado está compuesto de ciudades iguales e independientes. En toda cuestión importante ha de decidirse por unanimidad tanto de las provincias como de las ciudades. La soberanía de la unión está representada por los Estados Generales, que suele estar compuesto por unos cincuenta diputados nombrados por las provincias. Algunos mantienen el puesto de por vida, y otros por seis, tres o un año, y en dos provincias lo ostentan hasta que se les retira la confianza.

Los Estados Generales tienen autoridad para firmar tratados y forjar alianzas, hacer la guerra y la paz, formar ejércitos y armar flotas, asignar cuotas y requerir contribuciones. Pero en todos estos casos hace falta la unanimidad y el visto bueno de sus miembros constitutivos. Poseen autoridad para nombrar y recibir embajadores, ejecutar tratados y alianzas preexistentes, regular la recaudación de impuestos sobre la importación y exportación de mercancías, controlar la emisión de moneda haciendo respetar los derechos provinciales y gobernar como soberanos en los territorios subordinados. A menos que obtengan las provincias el consentimiento general, no han de firmar tratados con países extranjeros, ni establecer derechos de aduana que perjudiquen a las demás, ni gravar a sus vecinos con impuestos sobre importación superiores a los que pagan sus propios súbditos. La administración federal está apoyada y fortalecida por un consejo de estado, un consejo de cuentas y cinco colegios de almirantazgo.

El magistrado ejecutivo de la Unión es el estatúder o lugarteniente, ahora un príncipe hereditario. Su peso e influencia en la república se derivan principalmente de su título independiente, su extenso patrimonio de tierras, sus vínculos familiares con algunos de los principales potentados de Europa y posiblemente, sobre todo, de ser estatúder de varias provincias y de la Unión misma. En esta calidad, en el ámbito provincial nombra bajo ciertos criterios a los magistrados municipales, ejecuta los decretos provinciales, preside en los tribunales provinciales cuando le place, y ejerce siempre el poder de perdón.

Como estatúder de la Unión tiene asimismo prerrogativas considerables. En su competencia política, tiene autoridad para resolver disputas entre las provincias cuando otras vías han sido agotadas, asiste a las deliberaciones de los Estados Generales y a sus conferencias particulares, da audiencias a embajadores y mantiene agentes que representan sus asuntos en las cortes extranjeras.

En su capacidad militar es el jefe de las tropas federales, establece y vela por las guarniciones, y en general regula los asuntos del ejército, disponiendo de nombramientos desde coronel hasta alférez, y del gobierno y los cargos de plazas fortificadas. En el aspecto marítimo es almirante-general, vigilando y dirigiendo todo lo relativo a las fuerzas y los asuntos navales. Preside en persona o por delegado los almirantazgos, nombra a los vicealmirantes y otros oficiales, y establece consejos de guerra cuyas sentencias solo se ejecutan una vez aprobadas por él. Sus ingresos alcanzan los 300.000 florines sin incluir sus ingresos privados, y manda un ejército permanente de unos 40.000 hombres.

Tal es la naturaleza de la celebrada Confederación belga, tal y como está diseñada sobre el papel. ¿Qué características muestra, sin embargo, en la práctica? Sinrazón en el gobierno, discordia entre las provincias, interferencias del exterior y humillaciones sin fin, una precaria existencia en tiempo de paz y múltiples calamidades en tiempos de guerra.

Ya hace mucho tiempo, Grocio señaló que solo el odio de sus conciudadanos a la casa de los Austrias les mantuvo al margen de la ruina promovida por su viciada Constitución[62]. Otro autor respetado indica que la Unión de Utrecht otorga una autoridad a los Estados Generales que parecería suficiente para asegurar la armonía, pero que las envidias de cada provincia hacen que en la práctica sea muy distinta a la teoría. Y aun otro estudioso más subraya que este instrumento obliga a cada provincia a recaudar ciertas contribuciones, pero que este artículo nunca se pudo ejecutar –y seguramente nunca se podrá– al no poder pagar una cuota equiparable las provincias del interior, que tienen poco intercambio comercial.

Es allí práctica habitual prescindir de los artículos de la Constitución en materia de contribuciones. Sin esperar a las demás provincias, por el peligro que acarrean las demoras, las que consienten el pago de impuestos han de entregar sus cuotas y luego, para obtener reembolsos, frecuentemente han de enviar delegaciones a las otras, o bien conseguirlos como puedan. La gran prosperidad e influencia de la provincia de Holanda hacen que ambas estrategias les resulten posibles.

Ha ocurrido más de una vez que finalmente las deudas fueron recaudadas a punta de lanza, lo cual aunque espantoso es posible en una Confederación donde uno de los miembros tiene una fuerza superior a los demás, y donde varios de ellos son tan pequeños que no cabe resistencia alguna por su parte. Pero esto no sería posible en una Confederación compuesta por miembros, de los cuales, varios son iguales entre sí en fuerza y recursos, y capaces por separado de presentar una defensa vigorosa y continuada.

Habiendo sido ministro de Exteriores, sir William Temple indica que estos ministros eluden cuestiones tomadas *ad referéndum,* interfiriendo en las provincias y ciudades[63]. En 1726, el tratado de Hanover fue aplazado así un año entero, habiendo por otra parte numerosos y notorios casos de este tipo.

A menudo en situaciones críticas los Estados Generales están obligados a tener que superar sus límites constitucionales, como en 1688, cuando firmaron un tratado por su propia cuenta, arriesgando sus cuellos. Concluido sin el consentimiento de Zelanda, el tratado de Westfalia de 1648 les reconocía formal y finalmente la independencia. Incluso en algo tan reciente como el último tratado de paz con Gran Bretaña se apartaron del principio constitucional de unanimidad.

Una Constitución débil necesariamente terminará o bien disuelta por falta de poderes apropiados, o bien usurpando los poderes necesarios para la seguridad común. Una vez que se produzca usurpación, su límite depende de las contingencias del momento, pudiéndose llegar a un punto saludable o continuar hasta un extremo peligroso. La tiranía posiblemente se deriva más de asumir el poder requerido por urgencias apremiantes, resultado de una Constitución defectuosa, que del ejercicio pleno de la mayor autoridad constitucionalmente posible.

A pesar de las calamidades producidas por la estructura del cargo de estatúder, se especula que sin su influencia en las diversas provincias, las causas de anarquía manifiestas en la Confederación la habrían disuelto hace mucho tiempo. «Bajo tal gobierno», dice el abate Mably, «la Unión nunca hubiera podido continuar si las provincias no encontraran en sí mismas una fuente capaz de apremiarles en su lentitud y constreñirles a una misma forma de pensar. El estatúder constituía esta fuente»[64]. Sir William Temple observa que «durante los intervalos entre lugartenientes, Holanda suplía el ritmo necesario por sus riquezas y su autoridad, que hacían que las demás provincias tuvieran una suerte de dependencia de ella».

Estas no son las únicas circunstancias que han intervenido para moderar la tendencia hacia la anarquía y la disolución. Hasta cierto punto las potencias circundantes imponen una necesidad absoluta de unión, a la vez que nutren con sus intrigas los vicios constitucionales que mantienen siempre a la república, en buena medida, a su merced.

Siempre se han quejado los verdaderos patriotas por la fatal tendencia de estos vicios, y han hecho por lo menos cuatro intentos de encontrar un remedio por medio de *asambleas extraordinarias* convocadas con este expreso propósito. Y tantas veces, su celo laudable ha encontrado imposible *unir los consejos públicos* para reformar los conocidos, reconocidos y fatales vicios de la Constitución actual. Detengámonos un instante, mis conciudadanos, ante esta melancólica e instructiva lección de la historia. Junto con las lágrimas vertidas por las calamidades de la humanidad que resultan de sus opiniones erradas y sus egoístas pasiones, lancemos al cielo una exclamación de gratitud por la concordia propicia que ha distinguido, en América, nuestras deliberaciones en pro de la felicidad política.

También hubo intención de establecer un impuesto general administrado por la autoridad federal. Pronto tuvo asimismo adversarios y no llegó a ser realidad. Este pueblo infeliz ahora parece estar sufriendo convulsiones populares, disensiones entre estados, y la invasión real de ejércitos extranjeros, en resumen, una verdadera crisis de su destino. Todas las naciones tienen puestas sus miradas en este terrible espectáculo. El deseo principal de la humanidad es que esta severa prueba resulte en tal revolución de su gobierno que se establezca la unión, como engendrador de tranquilidad, libertad y felicidad. Y que el asilo que pronto les ofrecerá el disfrutar de estas bendiciones en nuestro país, les pueda recibir y consolar por la catástrofe padecida en el suyo.

No pido perdón por haber dedicado tanto tiempo a contemplar estos antecedentes federales. La experiencia es el oráculo de la verdad, y cuando sus respuestas son inequívocas, deberían ser tomadas como concluyentes y sagradas. En el caso presente la importante verdad que pronuncia, de modo indiscutible, es que una soberanía sobre soberanos, un gobierno sobre gobiernos, una legislación para comunidades y no para individuos, es un solecismo en teoría, y una subversión, en la práctica, del orden y los fines de la política civil, sustituyendo la *ley* por la *violencia*, y ocupando la destructiva *coerción* de la *espada* el lugar que debería desempeñar la apacible y saludable *coerción* de la *magistratura*.

PUBLIUS (Madison)

Número 21
Otros defectos de los Artículos de la Confederación

The Independent Journal, 12 de diciembre de 1787

Habiendo repasado en los últimos tres artículos las principales circunstancias y hechos que muestran la naturaleza de otros gobiernos confederales y la suerte que corrieron, procederé ahora a enumerar los principales defectos que han defraudado las esperanzas depositadas, hasta el momento, en nuestro propio sistema. Para poder formar un juicio seguro y satisfactorio sobre un remedio adecuado resulta imprescindible que estemos bien informados sobre la extensión y la malignidad de la enfermedad.

El defecto más palpable de la Confederación actual es que sus leyes no van acompañadas de ninguna SANCIÓN. En la presente estructura de los Estados Unidos no hay poder alguno para exigir el cumplimiento de sus resoluciones o castigar el incumplimiento, ni con multas ni con suspensión o supresión de privilegios, ni utilizando cualquier otro medio constitucional. No hay una delegación expresa de autoridad para el uso de la fuerza contra miembros incumplidores y, si se otorgara este derecho a la cabeza federal como resultado de la naturaleza misma del pacto social entre los estados, tendría que ser inferido y construido pese a la sección del artículo segundo que declara «que cada estado retiene todo poder, jurisdicción y derecho que no esté *expresamente* delegado a los Estados Unidos reunidos en el Congreso». Es sin duda un absurdo chocante que no haya tal derecho, pero no queda otra alternativa que asumir esta deficiencia, aunque parezca disparatada, o bien contravenir y hacer caso omiso a una disposición que últimamente ha sido muy alabada por aquellos que se oponen a la nueva Constitución. La omisión de esta disposición en la nueva Constitución ha sido causa de gran animadversión y severas críticas. Si no queremos restarle fuerza a esta elogiada disposición, entonces hemos de concluir que los Estados Unidos ofrecen el espectáculo extraordinario de un gobierno completamente desprovisto de poderes constitucionales para hacer que se ejecuten sus leyes. Comparado con los casos ya citados[65], en este tema, la Confederación americana se presenta como un caso aparte, en relación con cualquier otra institución similar, mostrando un fenómeno nuevo y sin parangón en el mundo político.

La falta de una garantía mutua entre los gobiernos de los estados puede ser considerada como otra imperfección capital del plan federal. No hay nada al respecto en sus artículos constitutivos, y si por cuestiones de utilidad suponemos una garantía tácita, nos apartamos incluso más de la citada cláusula que si suponemos un poder tácito de coerción, siguiendo la línea argumental apuntada en estas consideraciones. Aunque la falta de una garantía pueda acarrear consecuencias peligrosas para la Unión, se halla incluso más directamente amenazada por la falta de sanción constitucional de sus leyes.

Al faltar una garantía, hay que renunciar a cualquier ayuda que se pudiera derivar de la Unión para repeler aquellos peligros internos que a veces amenazan la permanencia de las constituciones de los estados. La usurpación puede levantar su cabeza, pisoteando las libertades del pueblo en cada estado sin que el gobierno nacional tenga legalmente más opciones que observar sus excesos

con indignación y pesar. Sobre las ruinas de la ley y del orden sería posible que una facción victoriosa establezca una tiranía sin que la Unión pueda ofrecer socorro alguno a los amigos y defensores del gobierno. La situación tan turbulenta de la que a duras penas ha conseguido salir Massachusetts, muestra que los peligros de este tipo constituyen algo más que meras especulaciones[66]. Si los descontentos hubieran estado encabezados por un César o un Cromwell, ¿quién habría podido determinar el fin de estas recientes convulsiones? Si el despotismo lograse imponerse en Massachusetts, ¿quién podría predecir su impacto sobre las libertades en Nueva Hampshire o Rhode Island o Connecticut o Nueva York?

Un desorbitado orgullo por mantener la importancia de los estados crea en algunas mentes una objeción al principio constitucional de una garantía en el gobierno federal, pues estas personas lo consideran como una interferencia oficiosa en los asuntos internos de los estados miembros. Tales reparos nos privarían de una de las principales ventajas derivadas de la Unión, y surgen de un equívoco sobre la naturaleza de la disposición, pues esta no podría impedir que una mayoría del pueblo actuando, de forma legal y pacífica, reforme las constituciones de los estados. Este derecho permanecería incólume, pues la garantía solo operaría contra cambios efectuados por vía de la violencia, y contra este tipo de calamidades no se pueden oponer demasiadas barreras. La paz social y la estabilidad del gobierno dependen enteramente de la eficacia de las precauciones adoptadas a este respecto. Cuando todo el poder del gobierno está en manos del pueblo, existen menos razones para usar remedios violentos ante desequilibrios parciales u ocasionales del estado. Una Constitución popular o representativa ofrece la posibilidad de un cambio electoral como remedio natural a la mala administración. Una garantía ejercida por parte de la autoridad nacional va dirigida tanto contra usurpaciones de los gobernantes como contra disturbios o atropellos por parte de facciones y sediciosos en el seno de la comunidad.

Otro error fundamental de la Confederación se halla en el principio que regula las contribuciones de los estados a la tesorería común por medio de CUOTAS. Ya hemos señalado[67], que va en contra de una provisión adecuada de las necesidades nacionales y, en la práctica, esto ha quedado patente con claridad meridiana. Ahora solo me refiero a ello en relación con lo que es equitativo entre los estados. Los que estén familiarizados con las circunstancias que producen y constituyen la riqueza nacional, habrán visto que no hay un patrón común o barómetro con que medirlo. Como regla para establecer las contribuciones de los estados se ha usado, primero el valor de las tierras, y segundo el número de habitantes, pero ninguna de las dos reglas consigue proporcionar una representación justa de su riqueza. Si comparamos la riqueza de los Países Bajos con la de Rusia o Alemania, o incluso Francia, y a la vez comparamos el valor total de las tierras y la población total del compacto territorio de dicha república con el valor total de las tierras y la población total de las inmensas regiones de cualquiera de estos reinos, enseguida descubrimos que la proporción de estos dos objetos no está relacionada con la riqueza relativa de estos países.

Si hiciéramos un estudio paralelo de varios estados americanos, obtendríamos un resultado similar. Comparando Virginia con Carolina del Norte, Pensilvania con Connecticut, Maryland con Nueva Jersey, queda patente que la riqueza que se genera en dichos estados tiene poca o ninguna relación con sus reservas de tierras o su población relativa. Este mismo ejemplo es similarmente aplicable a los condados de un estado. Nadie que conozca el estado de Nueva York puede dudar que en una comparación de la riqueza activa de los condados de Kings y Montgomery, es proporcionalmente mucho mayor la riqueza del primero a pesar de lo que se deduce de los criterios de valor total de las tierras o la población total.

La riqueza nacional depende de una variedad infinita de causas: la situación, la tierra, el clima, el tipo de producción, la naturaleza de su gobierno, el carácter de sus ciudadanos, el nivel de información que poseen, el estado de su comercio, su industria y sus artes. Todas estas circunstancias y otras muchas, demasiado complejas, diminutas, o adventicias como para ser especificadas de manera concreta, ocasionan diferencias casi inconcebibles en la relativa opulencia y riqueza de los diversos países. A consecuencia de ello, está claro que no puede haber ninguna medida común de riqueza nacional y, por tanto, no hay regla general o estable sobre la cual determinar la habilidad que tiene un estado para pagar impuestos. En suma, si se intenta regular las contribuciones de los miembros de una Confederación mediante una regla así, siempre será causa de desigualdades manifiestas y opresión extrema.

En América, tamaña desigualdad causaría la destrucción definitiva de la Unión, si es que se consiguiera imponer, de alguna forma, el cumplimiento de sus requerimientos. Los estados perjudicados no consentirían en permanecer asociados bajo un principio que distribuye las cargas públicas de una forma tan desigual, que está pensado para empobrecer y oprimir a los ciudadanos de algunos miembros de la Unión, mientras los de otros apenas notan el pequeño peso que han de sostener. De todos modos, este mal es inseparable del principio de cuotas y requerimientos.

No hay modo de evitar este inconveniente, a no ser que se autorice al gobierno nacional a recaudar sus propios ingresos a su manera. Se pueden comparar los derechos de aduana, las sisas y los impuestos sobre artículos de consumo en general, a un fluido que a la postre alcanza el nivel de paridad con los medios disponibles para pagar estos impuestos. La cantidad contribuida por cada ciudadano será hasta cierto punto de su propia elección, y puede ser regulada de acuerdo con sus propios recursos. Los ricos pueden ser extravagantes, los pobres pueden ser frugales, y la opresión de particulares siempre se puede evitar si se selecciona con prudencia los objetos imponibles apropiados para ser gravados. Si surgen desigualdades entre algunos estados por impuestos sobre ciertos productos, seguramente estarán compensadas por desigualdades proporcionales en otros estados debido a impuestos sobre otros productos. Se obtendrá en todas partes un equilibrio a largo plazo, dentro de lo posible para algo tan complicado. O, si se producen desigualdades, no serán tan grandes, ni tan uniformes, ni tan odiosas como las que se derivarían de cuotas basadas en cualquier escala que se quiera utilizar.

Una ventaja manifiesta de los impuestos sobre artículos de consumo es que intrínsecamente incluye una seguridad contra el exceso. Contiene en sí un límite que no puede ser excedido sin minar su objetivo: el aumento de ingresos. Referido a esto encontramos tan apropiado como ingenioso el dicho de que «en la aritmética de la política dos más dos no siempre suman cuatro». Si los impuestos al consumo resultan excesivos debilitan el consumo, se pierde parte de lo que se podría haber ingresado y la cantidad que entra en la tesorería no es tan cuantiosa como lo sería si se limitara el impuesto a unos parámetros más circunspectos y moderados. Esto alza una barrera infranqueable contra la opresión material de los ciudadanos mediante impuestos de este tipo, y constituye una limitación natural al poder de imponerlos.

Este tipo de imposición normalmente se cataloga en la categoría de impuestos indirectos, y durante mucho tiempo constituirá la mayor partida de los ingresos en este país. Los de tipo directo, principalmente relacionados con la tierra y los edificios, pueden tal vez permitir una regla proporcional de distribución[68]. A estos efectos, tanto el valor de la tierra como el número de habitantes puede servir de medida. Se considera que están muy interrelacionados entre sí el estado de la agricultura y la población de un país. Como regla general, para el propósito aquí establecido, se suelen utilizar preferentemente cifras, en aras de mayor simplicidad y seguridad. Pero obtener

una tasación de la tierra es una tarea hercúlea en cualquier Estado. Y en un país que aun está parcialmente deshabitado y en vías de desarrollo, estas dificultades se vuelven casi insuperables. El coste de conseguir una tasación fiable es siempre una objeción formidable. En un ámbito impositivo falto de límites naturales para la discrecionalidad del gobierno, el establecer una regla fija compatible con el fin propuesto puede acarrear menos inconvenientes que el mantener abierta la cuestión.

PUBLIUS (Hamilton)

Número 22
Conclusión sobre los defectos de los Artículos de la Confederación

The New York Packet, 14 de diciembre de 1787

Además de los defectos de la actual Confederación ya enumerados, hay otros de similar importancia que contribuyen a hacer que sea un sistema completamente inadecuado para administrar los asuntos de la Unión.

Todo el mundo reconoce que entre sus carencias está la falta de poder para regular el comercio. En los primeros pasos de nuestras indagaciones ya tratamos el tema de la utilidad de este poder[69] y, dado el acuerdo universal que existe al respecto, hay poca necesidad de añadir más. Incluso a primera vista es evidente que este tema requiere la supervisión federal más que ningún otro, para el bien tanto de los intereses comerciales como de los financieros. La ausencia de ello ya ha demostrado ser un obstáculo para poder establecer tratados beneficiosos con potencias extranjeras, y es causa de insatisfacción creciente entre los estados. Ninguna nación bien informada de la naturaleza de nuestra asociación haría algo tan imprudente como acordar unos criterios con los Estados Unidos, concediéndonos privilegios importantes, sabiendo que los miembros de la Unión podrían violar sus obligaciones en cualquier momento. Por experiencia, descubrirían que podían disfrutar de las ventajas de nuestros mercados sin tener que dar a cambio más que lo que les convenga en cada momento. Por ello no debe sorprendernos que al introducir en la Cámara de los Comunes un proyecto de ley para regular el comercio entre los dos países[70], el Sr. Jenkinson declarara que en ocasiones anteriores cláusulas similares siempre habían respondido a los intereses de Gran Bretaña, y que sería prudente perseverar en este plan hasta que quedara patente si el gobierno americano iba a tener o no mayor estabilidad[71].

Varios estados han intentado influir en la conducta de dicho reino en este campo, por medio de prohibiciones, restricciones y exclusiones. Pero la falta de concierto mutuo, debido a la ausencia de una autoridad general y a las visiones contrarias o dispares de los estados, ha frustrado todo experimento de este tipo, y seguirá haciéndolo mientras permanezcan los mismos obstáculos a una uniformidad en las medidas adoptadas.

Las regulaciones entrometidas y poco amistosas de algunos estados, yendo contra el espíritu de la Unión, han causado, en diversas ocasiones, que otros estén resentidos, manifestando de modo reiterado sus quejas. Si no hay un control nacional de estas regulaciones, hemos de temer que casos de este tipo se vayan multiplicando y se extiendan hasta llegar a ser una fuente de animosidad,

discordia y trabas al comercio entre las distintas partes de la Confederación. «El comercio del Imperio germánico experimenta continuas trabas debido a los numerosos impuestos que los diversos príncipes y estados imponen sobre las mercancías que pasan por sus territorios, por lo cual las estupendas vías fluviales y ríos navegables que afortunadamente riegan Alemania se tornan prácticamente inútiles»[72]. Aunque el carácter del pueblo de nuestro país nunca permita que algo así tenga lugar entre nosotros, es razonable pensar que los conflictos entre nuestros estados a causa de sus regulaciones hagan que, de modo paulatino, los ciudadanos de un estado sean considerados y tratados como meros extranjeros y foráneos por los ciudadanos de los demás.

La lectura más llana de los artículos de Confederación presenta el poder para formar un ejército como un mero poder para requerir que los estados suplan unas levas de hombres. Recientemente, durante la última guerra, se descubrió que había en este método una gran variedad de obstáculos para construir un sistema defensivo vigoroso y económico, puesto que los estados competían entre sí, estableciendo una especie de puja por hombres. Para cumplir con las cuotas que se les requería, pujaban entre sí hasta alcanzar primas inmensas e insoportables. La perspectiva de primas mayores inducía a aquellos que estuviesen dispuestos a servir en el ejército a posponer su alistamiento, y les disuadía de luchar por periodos extensos. Por ello, durante las principales crisis de nuestros asuntos nacionales las levas fueron lentas e insuficientes, los alistamientos cortos, desorbitadamente costosos y ruinosos para la disciplina por causa de las constantes fluctuaciones en las tropas, haciendo que la seguridad pública estuviese a menudo bajo la peligrosa amenaza de que se disolviera el ejército. Por ello, en reiteradas ocasiones también se utilizaron métodos opresivos para hacer levas, y solo el entusiasmo por la libertad hizo que el pueblo lo soportara.

Este modo de alistar tropas ni tiende a la economía y al vigor, ni a la distribución equitativa de la carga. Para poder sobrevivir, los estados próximos a las acciones bélicas se esforzaron por cubrir sus cuotas incluso más allá de sus posibilidades. Mientras tanto, los estados más alejados del peligro se mostraron tan incumplidores como los otros diligentes y esforzados. La presión directa de esta desigualdad no fue aliviada por la esperanza de saldar las cuentas al final, como en el caso de las contribuciones pecuniarias. A los estados que no pagaban su parte de las contribuciones, por lo menos se les podría cargar con la diferencia. Pero no hay forma de establecer una cuenta para saldar deficiencias de personal. Ni siquiera tiene sentido echarla en falta, pues es improbable que los estados más infractores puedan saldar sus deudas. El sistema de cuotas y obligaciones, aplicado tanto a hombres como a finanzas es, desde todos los ángulos que pueda examinarse, un sistema de sinrazón en la Unión y de desigualdad e injusticia entre sus miembros.

Otra parte censurable de la Confederación es el derecho al sufragio paritario de los estados. Toda idea de proporcionalidad y toda regla de representación justa concuerdan en condenar un principio que le confiere el mismo peso en la escala de poder a Rhode Island que a Massachusetts o Connecticut o Nueva York. O que le otorga la misma importancia en las deliberaciones nacionales a Pensilvania que a Virginia o Carolina del Norte. Su aplicación contradice la máxima fundamental de los gobiernos republicanos: la opinión de la mayoría debe prevalecer. La sofistería política, sin embargo, postula equidad entre soberanos y contesta que una mayoría de los votos de los estados es una mayoría de la América confederada. Pero este tipo de prestidigitación lógica nunca podrá contradecir las simples recomendaciones de la justicia y del sentido común. Puede darse el caso de que una mayoría de los estados constituya una minoría escasa de la población de América[73]. Distinciones artificiosas y menudencias silogísticas no serían suficientes para convencer por mucho tiempo a dos tercios del pueblo americano de que sus intereses debían estar sometidos a la gestión y decisión del otro tercio. Al final, los estados más grandes se rebelarían

contra la idea de obedecer la ley que dictan los más pequeños. Para poder mostrar aquiescencia a tamaña privación de su importancia relativa en la escala política habría que ser insensible al amor al poder e incluso sacrificar cualquier afán por la igualdad. No es racional esperar lo primero ni justo exigir lo segundo. Considerando cómo dependen de la Unión los estados más pequeños, en lo que atañe a su seguridad y bienestar, deberían renunciar voluntariamente a una pretensión que, si no se abandona, resultará fatal para la estabilidad nacional.

Cabe objetar que para aprobar las resoluciones más importantes no son necesarios siete sino nueve estados o dos tercios del total, infiriéndose de ello que nueve estados siempre representarán una mayoría de la Unión[74]. Pero esto no elimina la injusticia de otorgarle un voto paritario a estados de dimensiones y poblaciones en extremo desiguales. De hecho, tampoco la objeción se ajusta del todo a los hechos, pues podemos enumerar nueve estados que no llegan a constituir una mayoría de la población, y es constitucionalmente posible que estos nueve decidan el resultado de una votación[75]. Por otra parte, hay cuestiones de considerable peso que se deciden por mayoría simple, y otras sobre las que existen dudas al respecto. Si estas se incluyen bajo las materias que solo necesitan los votos de siete estados, les permitiría a estos influir incluso sobre intereses nacionales de primera magnitud. Además, hemos de señalar que hay cierta probabilidad de que aumente el número de estados, y no hay provisión alguna para un incremento proporcional de la ratio de votos.

Esto no es todo –lo que a primera vista parece ser un remedio resulta en realidad un peligroso veneno–. Al conceder a una minoría el poder para bloquear a la mayoría (y este siempre es el caso cuando se requiere más que una mayoría simple de los votos para una decisión), se establece una tendencia a elevar el juicio de una minoría por encima del de la mayoría. Debido a faltas de asistencia de unos pocos estados, bajo los artículos de la Confederación el Congreso a menudo ha estado en la situación de una Dieta polaca; a saber: un solo veto puede paralizar todos sus movimientos. Una parte en sesenta, que sería aproximadamente la proporción que representan Delaware y Rhode Island, ha sido en varias ocasiones suficiente para levantar una barrera infranqueable contra el funcionamiento del Congreso. En la práctica, esta regla actúa al revés de lo que se concibe en teoría. La necesidad de unanimidad o algo próximo a ella en los cuerpos públicos se basa en su supuesta contribución a la seguridad. Pero en realidad consigue debilitar a la administración, destruir la energía que precisa un gobierno, y reemplazar las deliberaciones normales y las decisiones de una mayoría respetable con los placeres, caprichos o artificios de una camarilla insignificante, turbulenta o corrupta. En las crisis nacionales suele haber una imperiosa necesidad de acción, sobre todo cuando está en cuestión la bondad o maldad, la debilidad o fortaleza de su gobierno. Los asuntos públicos deben salir adelante de un modo u otro. Si una minoría pertinaz consigue controlar a la mayoría en cuanto al mejor modo de llevar adelante los asuntos públicos, la mayoría tendrá que ajustarse a la posición adoptada por esta minoría para lograr que algo se ponga en marcha. Así, el juicio de una minoría estará por encima del de la mayoría y marcará la pauta en los asuntos nacionales. Esto desembocará en tediosas demoras, continuas negociaciones e intrigas, y el bien público se verá comprometido de manera ominosa. En tal sistema un resultado así sería incluso afortunado, porque en otras ocasiones no habrá siquiera oportunidad de acomodación, y entonces las medidas gubernamentales habrán de ser dañinamente suspendidas o fatalmente derrotadas. El sistema permanecerá a menudo en un estado de inactividad por su incapacidad para obtener un número suficiente de votos. Siempre se dará una situación de crónica debilidad, a veces rayana en la anarquía.

No es difícil darse cuenta de que un principio así da mayor margen a las facciones internas y a la corrupción practicada por potencias extranjeras, que una situación en la cual la mayoría decide las cosas. Pero sobre este principio resulta que se había asumido, precisamente, lo opuesto. El fallo estriba en la falta de atención a los problemas que surgen de obstruir la capacidad de decisión del gobierno en determinadas situaciones críticas. Dado que la Constitución requiere un número elevado de votos para poder aprobar un acto nacional, tenderemos a confiar que todo está seguro, pues será difícil de que algo indebido sea *puesto en movimiento*. Pero nos olvidamos del bien que se habría podido hacer y del mal que se ha producido al poner barreras a lo que habría que llevar a cabo, manteniendo los asuntos en la situación desfavorable en la que se hallan en un momento dado.

Supongamos, por ejemplo, que nos hallamos en estado de guerra, aliados con un país contra otro. Imaginemos que nuestra situación requiera la paz, pero los intereses o las ambiciones de nuestro aliado le guían a querer continuar la guerra. Si, para firmar la paz, hace falta un voto favorable de dos tercios en vez de una mayoría simple, nuestro aliado obviamente tendrá más facilidades para evitar la paz maniatando a nuestro gobierno por medio de sobornos e intrigas, aunque tengamos razones justificadas para negociar nuestras propias condiciones de paz. En el primer caso, tendrá que corromper a un mayor número de personas. Continuando con el mismo principio, si una potencia extranjera estuviera en guerra con nosotros, le sería mucho más fácil confundir nuestros consejos y extraviar nuestros esfuerzos. Y nos podríamos encontrar sujetos a inconvenientes similares también en cuestiones comerciales. Una nación con la que tuviéramos un tratado comercial tendría, de este modo, más facilidades para evitar que formáramos una alianza con su competidor, aunque fuese algo sumamente beneficioso para nosotros.

Los males de este tipo no deberían ser considerados como puramente imaginarios. Aunque las repúblicas tienen muchas ventajas, una de sus debilidades es que permiten con demasiada facilidad una vía a la corrupción practicada por potencias extranjeras. En contraste, aunque un monarca hereditario a menudo esté dispuesto a sacrificar a sus súbditos por satisfacer sus propias ambiciones, resulta difícil que una potencia extranjera pueda ofrecerle algo lo suficientemente atractivo como para que traicione al estado, pues siempre tendrá un interés personal en el gobierno y en la gloria externa de la nación. Por ello el mundo ha visto pocos ejemplos de este tipo de prostitución regia, aunque la haya habido en gran abundancia de otras modalidades.

Exceptuando a las mentes impregnadas de virtud superior, las demás personas que en una república son elevadas por sufragio a posiciones de preeminencia y poder encontrarán que hay razones para traicionar esta confianza depositada en ellas, con el fin de conseguir compensaciones que, en su opinión, son más interesantes que el bien general y de más peso que las obligaciones que reclama el deber. Por ello la historia nos presenta tantos ejemplos bochornosos de cómo prevalece la corrupción por influencia extranjera en los gobiernos republicanos. Ya hemos examinado hasta qué punto esto contribuyó a la ruina de las repúblicas antiguas[76]. Es bien sabido que los diputados de las Provincias Unidas de los Países Bajos fueron en varias ocasiones comprados por emisarios de reinos vecinos. En una carta a su corte, el conde de Chesterfield (si mal no recuerdo) hace referencia a que el éxito de unas importantes negociaciones dependía de poder conseguir el grado de mayor para uno de estos diputados[77]. Y en Suecia los partidos fueron comprados por Francia en alternancia con Inglaterra de manera tan descarada y notoria que suscitó un rechazo universal dentro del país, y fue una de las principales causas de que, sin tumulto, violencia u oposición, la monarquía más restringida de Europa se convirtiera en un solo día en una de las más absolutas e incontroladas[78].

Queda una última circunstancia por mencionar que colma todos los defectos de los Artículos de la Confederación: la ausencia de poder judicial. Si faltan tribunales para exponer y definir el verdadero sentido y funcionamiento de las leyes, estas no van más allá de mera letra muerta. Si han de tener fuerza alguna los tratados de Estados Unidos, es necesario que sean considerados como una parte de las leyes nacionales. Su verdadero significado en lo que respecta a los individuos ha de ser esclarecido por decisiones judiciales, como todas las demás leyes. Para conseguir uniformidad en estas sentencias, deberían estar sometidas en última instancia a un TRIBUNAL SUPREMO, que deberá ser instituido por la misma autoridad que genera los tratados; son indispensables ambos ingredientes. Si hay un tribunal de jurisdicción final en cada estado, puede haber tantas sentencias finales sobre un tema como tribunales haya.

Entre los seres humanos existe una diversidad infinita de opiniones. A menudo se observan opiniones contrarias, no solo entre tribunales distintos sino también entre los jueces de un mismo tribunal. Para evitar la confusión que, inevitablemente, resulta de las decisiones contradictorias de una diversidad de judicaturas independientes, todos los países han considerado necesario establecer un tribunal por encima de los demás, que actúe como unificador de doctrina y que esté autorizado a resolver y establecer en última instancia una regla uniforme de justicia civil.

Esto resulta incluso más necesario cuando la estructura del gobierno es de tal complejidad que las leyes del conjunto corren peligro de ser contravenidas por las leyes de las partes. Si los tribunales de las partes están investidos de jurisdicción de última instancia, cabe suponer que surgirán contradicciones por diferencias de opinión y, sobre todo, que habrá mucho que temer de criterios y prejuicios locales y de las interferencias de las legislaciones locales. Cada vez que esto suceda, hay razones para pensar que se dará preferencia a las disposiciones legales de los estados miembros antes que a las leyes de la federación, pues los que ostentan cargos siempre respetan, por encima de todo, la autoridad de quien les haya concedido su puesto oficial.

Bajo los actuales Artículos de la Confederación, los tratados de Estados Unidos pueden ser infringidos por trece cuerpos legislativos distintos, y por otros tantos tribunales de jurisdicción en última instancia que actúan bajo la autoridad de dichos legislativos. Por ello, la buena fe, la reputación y la paz de la Unión entera están continuamente a merced de los prejuicios, las pasiones y los intereses de cada uno de los miembros que la componen. ¿Es posible que las potencias extranjeras respeten un gobierno así o confíen en él? ¿Seguirá consintiendo, el pueblo de América, que se establezcan sobre una base tan precaria su honor, su felicidad y su seguridad?

En este repaso a la Confederación me he limitado a mostrar sus defectos más obvios, sin entrar en detalles de aquellas imperfecciones por las cuales incluso una parte considerable de los poderes que se querían otorgar han resultado, en buena medida, abortivos. Para cualquier persona reflexiva que se haya librado de prejuicios erróneos, evitándolos o desechándolos, ya debe ser evidente, a estas alturas, que este es un sistema tan radicalmente viciado e inestable que no puede ser enmendado, sino que ha de ser totalmente transformado en sus principales rasgos y características.

El Congreso está organizado de una manera completamente inapropiada para el ejercicio de aquellos poderes que constituyen los recursos necesarios de la Unión. Una sola Asamblea podría ser el receptáculo apropiado para la autoridad limitada –incluso maniatada– que hasta ahora ha sido delegada en manos federales. Pero no se ajustaría a ningún principio de buen gobierno el querer confiarle poderes adicionales, como los que deberían estar en manos de los Estados Unidos. Poderes que aceptan incluso los adversarios más moderados y racionales de la Constitución propuesta. Si no se adoptara la Constitución, probablemente tendríamos que conferir poderes adicionales al Congreso sin cambiar su estructura actual, suponiendo que las necesidades de la

Unión pudieran mantenerse por encima de los planes de políticos ambiciosos que diseñan magníficas estratagemas para aumentar su propio poder por medio de la disolución de la Unión. Y entonces, por causa de la debilidad intrínseca de esta, la máquina se rompería en pedazos a pesar de nuestros intentos por mantenerla. O bien al aumentar su fuerza y energía cada vez que surgiera la necesidad de ello, al final acumularíamos en un solo cuerpo todas las prerrogativas de la soberanía, y de esta suerte legaríamos a la posteridad una de las formas más execrables de gobierno que jamás se haya ideado. Por tanto, estaríamos creando la misma tiranía que los adversarios de la nueva Constitución pretenden –o bien simulan– querer evitar.

El actual sistema federal padece bastantes enfermedades por causa de no estar ratificado por el PUEBLO. Asentado solamente sobre el consentimiento de diversos cuerpos legislativos, frecuentemente ha estado expuesto a cuestionamiento minucioso sobre la validez de sus poderes y, en algunas ocasiones, ha dado luz a la enormidad doctrinal del derecho a la derogación legislativa. Puesto que su autoridad emana de la ratificación que efectúa cada estado, a veces se ha sostenido que esta misma autoridad puede derogar una ley que haya ratificado. Aunque sea una execrable herejía sostener que una de las *partes* de un *pacto*[79] tiene el derecho a revocar dicho *pacto*, esta doctrina ha tenido defensores de estatura. La posibilidad de una pregunta de esta naturaleza prueba la necesidad de establecer unos fundamentos más profundos para nuestro gobierno nacional que una simple sanción de autoridad delegada. La urdimbre del imperio americano debería descansar sobre la base sólida del CONSENTIMIENTO DEL PUEBLO. Los manantiales de poder nacional deberían fluir directamente de la pura y original fuente de toda autoridad legítima.

PUBLIUS (Hamilton)

Número 23
La necesidad de un gobierno por lo menos tan vigoroso como el propuesto por la Convención

The New York Packet, 18 de diciembre de 1787

Para preservar la Unión, ha llegado el momento de considerar la necesidad patente de una Constitución por lo menos tan vigorosa como la propuesta. Esta investigación se dividirá de manera natural en tres campos: hacia qué objetivos ha de encaminarse un gobierno federal, la cantidad de poder necesaria para alcanzar estos objetivos, y sobre quiénes debería recaer este poder. El siguiente artículo se centrará más en su distribución y organización.

Las principales responsabilidades de la Unión son estas: la defensa conjunta de sus miembros, la preservación de la paz pública tanto ante convulsiones internas como ante ataques externos, la regulación del comercio con otros países y entre los estados, y la supervisión de nuestro intercambio político y comercial con otras naciones.

Con vistas a una defensa común, resulta fundamental disponer de la autoridad para poder reclutar ejércitos y construir y equipar flotas, estableciendo las reglas para gobernarlos, dirigiendo sus operaciones y aprovisionándolos. Estos poderes no deberían tener límites preestablecidos, *pues*

es imposible prever o definir la amplitud y variedad de las exigencias nacionales, y la correspondiente envergadura y variedad de medios que serán necesarios para satisfacerlas. Son infinitas las posibles amenazas a la seguridad de las naciones y, por ello, al poder que la protege no se le pueden poner cadenas constitucionales. Este poder debería ser tan extenso como el conjunto de todas las posibles amenazas, y debería estar bajo el mando de los mismos consejos que miran por la seguridad común.

Para una mente libre de prejuicios y falsedad, esta es una verdad evidente que, aunque puede ser ofuscada, no logra mayor claridad con argumentos o razones adicionales. Descansa sobre unos axiomas tan simples como universales: los *medios* deben ajustarse a los *fines*. Las personas que tienen la responsabilidad de actuar como agentes en el proceso de alcanzar una *meta* deberían poseer los *medios* para conseguirla.

Puede haber alguna duda sobre si resulta conveniente tener un gobierno federal al que encomendar la defensa común, pero si se decide en sentido afirmativo, entonces el gobierno debería tener a su disposición todos los poderes necesarios para el cumplimiento de la labor que se le ha encomendado. A menos que las circunstancias relacionadas con la seguridad pública se puedan reducir a determinados parámetros concretos, es decir, a menos que sea razonable y racional poner en entredicho el argumento expuesto, habrá que aceptar que a la autoridad encargada de defender y proteger a la comunidad no se le puede acotar en materias esenciales para su eficacia, esto es, en cualquier materia clave para *formar, dirigir* y *mantener* a las FUERZAS ARMADAS NACIONALES.

A pesar de los defectos patentes de la presente Confederación, los padres fundadores parecen haber reconocido este principio, aunque no hayan hecho apropiada o adecuada provisión para su cumplimiento. El Congreso posee poder discrecional para requerir cantidades ilimitadas de hombres y fondos, para gobernar el ejército y la armada, y para dirigir sus operaciones. Puesto que estos requerimientos son constitucionalmente obligatorios para los estados, están bajo la solemne obligación de suministrar las provisiones que se les requieran. Por tanto, la intención obvia era la de proporcionar a los Estados Unidos el control de los recursos que se considerasen necesarios para «la defensa y el bienestar general»[80]. Se supuso que los miembros entenderían sus verdaderos intereses y estarían atentos a lo que dicta la buena fe, y que estas serían garantías suficientes para asegurar un cumplimiento puntual de sus obligaciones hacia la cabeza federal.

Sin embargo, este experimento ha demostrado que estas expectativas estaban fundadas en un supuesto erróneo e ilusorio, y las observaciones del último capítulo habrán sido suficientes para convencer a cualquiera que tenga imparcialidad y discernimiento que resulta absolutamente necesario cambiar los principios básicos del sistema. Si realmente queremos darle energía y longevidad a la Unión, hemos de abandonar el vano proyecto de legislar para los estados como colectivos y hemos de extender las leyes del gobierno federal a los ciudadanos de América como particulares. Debemos desechar el falaz proyecto de cuotas y requerimientos como algo injusto e imposible de poner en práctica. En consecuencia, la Unión debería estar dotada del poder íntegro de reclutar tropas, construir y equipar flotas, y recaudar los ingresos requeridos para la formación e intendencia de un ejército y una marina, según lo habitual en otros gobiernos.

Si las circunstancias de nuestro país hacen necesario un gobierno compuesto en vez de simple, confederal en vez de unitario, el punto clave seguirá siendo el de discriminar en la medida de lo posible los OBJETIVOS de cada ámbito o departamento de poder, para que cada uno tenga la mayor autoridad posible para alcanzar los objetivos bajo su cargo. ¿La Unión debe actuar de guardián de la seguridad común? ¿A este fin hacen falta armadas, ejércitos e ingresos? En tal caso

el gobierno de la Unión ha de disponer del poder suficiente para aprobar cualquier ley y establecer cualquier reglamento sobre esta materia, y también en cuanto al comercio y cualquier otra materia a la que se le permita extender su ámbito competencial. ¿Es una competencia propia de los gobiernos locales administrar justicia entre ciudadanos de un mismo estado? En tal caso deberían poseer toda la autoridad relacionada con este objetivo y con cualquier otro que esté asignado a su particular competencia y dirección. No conferir en cada caso un grado de poder acorde con el fin constituye una violación de las reglas más elementales de prudencia y propiedad, pues imprórvidamente abandona los principales intereses de la nación en manos incapacitadas para gestionarlos con vigor y éxito.

¿Quién es tan capaz de establecer una adecuada defensa conjunta como el cuerpo al que se confía la protección de la seguridad pública? Este, como centro de información, tendrá mayor comprensión de la extensión y urgencia de los peligros que nos amenazan. Como representante del CONJUNTO, sentirá con mayor profundidad la necesidad de cuidar de las partes. Debido a la responsabilidad implícita en sus deberes, será más sensible a la necesidad de ejercitarse suficientemente en este desempeño. Además, por la extensión de su autoridad entre los estados será el único capaz de establecer uniformidad y concertar los planes y las medidas que garanticen la seguridad común. ¿No es manifiestamente incongruente dejar en manos del gobierno federal el cuidado de la defensa nacional, y en manos de los gobiernos de los estados los poderes *efectivos* para ello? ¿No será una endémica falta de colaboración la consecuencia inevitable de tal sistema? ¿No se producirá, como resultado concomitante de esto, debilidad, desorden, injusta distribución de cargas y calamidades bélicas, junto con un innecesario e intolerable aumento de gasto? ¿Acaso no hemos experimentado sus efectos de manera inequívoca durante la revolución que acabamos de llevar a cabo?

Si somos sinceros en nuestra búsqueda de la verdad, desde cualquier óptica llegaremos al convencimiento de que resulta tan necio como peligroso negarle al gobierno federal autoridad ilimitada en los objetivos encomendados a su gestión. Se merece la máxima vigilancia y atención por parte del pueblo para que esté adecuadamente organizado con los poderes necesarios. Se debería rechazar cualquier plan propuesto que, tras una inspección desapasionada, no se ajuste a esta descripción. Cuando una Constitución establece un gobierno no apto para tener encomendados todos los poderes que un pueblo libre *debería delegar en un gobierno,* será una depositaria insegura e inapropiada de los INTERESES NACIONALES. Cuando ESTOS puedan ser encomendados adecuadamente, también habrá seguridad suficiente para que estén acompañados de los correspondientes poderes. Este ha de ser el término al que llega cualquier razonamiento justo sobre la cuestión. Los adversarios del plan promulgado por la Convención habrían demostrado mayor sinceridad si se hubiesen limitado a señalar que la estructura interna del gobierno propuesto no merecía la confianza del pueblo. No deberían haber divagado sobre la extensión de sus poderes utilizando retóricas inflamadas y críticas sin sentido. Los PODERES no resultan demasiado extensos dados los FINES de la administración federal, es decir, para gestionar nuestros INTERESES NACIONALES; ni existe argumento alguno que muestre satisfactoriamente que se les pueda imputar tal exceso. Si es verdad, según insinúan algunos de los autores del bando contrario[81], que las dificultades surgen de la naturaleza misma de la cosa y que la extensión del país no nos permitirá formar un gobierno donde puedan ser depositados sin peligro poderes tan amplios, esto nos indicaría que deberíamos limitar nuestros horizontes y recurrir a algo más conveniente, como son las confederaciones separadas que nos sitúan en esferas de tamaños más manejables. Incurrimos en un absurdo, que permanecerá continuamente ante nosotros, si

confiamos a un gobierno la dirección de los principales intereses nacionales sin atrevernos a confiarle la autoridad indispensable para su gestión apropiada y eficiente. No debemos intentar conciliar las contradicciones sino, con mano firme, acogernos a una alternativa racional.

Sin embargo, creo que no es posible demostrar que un solo sistema general vaya a ser impracticable. O mucho me equivoco o no se ha presentado aún ningún argumento de peso al respecto. Espero que las observaciones hechas en el transcurso de estos artículos hayan servido para aclarar lo opuesto, en la medida de lo posible para algo que aún no se halla en el campo de la experiencia ni ha visto el paso del tiempo. De todos modos, es evidente que esta dificultad aducida de la extensión del país es, de hecho, el mayor argumento a favor de un gobierno vigoroso, pues sin ello no se podría conservar la Unión de un imperio tan extenso. Por el contrario, si asumimos como nuestro credo político los principios de aquellos que se oponen a la adopción de la Constitución propuesta, inevitablemente haremos realidad las doctrinas pesimistas que predicen el fracaso de un sistema nacional extendido a la totalidad de la presente Confederación.

PUBLIUS (Hamilton)

Número 24
Los supuestos peligros de un ejército permanente

The Independent Journal, 19 de diciembre de 1787

Con respecto a la creación y dirección de las fuerzas nacionales, solo me he encontrado con una objeción concreta a los poderes que proponemos conferir a un gobierno federal. Si la entiendo bien, esta objeción consiste en que no se ha hecho una provisión adecuada para evitar que haya un ejército permanente en tiempos de paz[82]. Intentaré ahora mostrar que esta objeción descansa sobre fundamentos tan débiles como insustanciales.

Esta crítica ha sido presentada de la forma más nebulosa y general, apoyada solo por afirmaciones sin estructura argumental alguna y sin la sanción adicional de fundamentos teóricos. Resulta contraria a las prácticas de los países libres y al sentimiento general en América, plasmado en la mayoría de las constituciones existentes. El acierto de mi comentario se hace evidente al recordar que la objeción considerada depende de una supuesta necesidad de restringir la autoridad LEGISLATIVA de la nación en temas de emplazamientos militares. Este es un principio inaudito, rechazado por todas las constituciones de nuestros estados, salvo una o dos.

Si alguien que desconociese nuestra política leyese por estas fechas nuestros periódicos, sin haber examinado el plan propuesto por la Convención, llegaría naturalmente a una de dos conclusiones: o bien que el plan contiene un mandato para establecer ejércitos permanentes en tiempos de paz; o bien que inviste todo el poder discrecional para levas de tropas en el EJECUTIVO, sin subordinarlo de manera alguna a controles por parte de la Asamblea Legislativa.

Pero si a continuación hojeara la Constitución propuesta, se sorprendería al descubrir que no se da ninguno de los dos casos mencionados. La totalidad del poder para formar ejércitos se halla en manos de la *Asamblea Legislativa,* no en el *ejecutivo*. Y la Asamblea Legislativa es una Asamblea popular compuesta por los representantes del pueblo elegidos periódicamente. En vez de la

supuesta disposición a favor de ejércitos permanentes[83], incluso encontramos una importante restricción a la discrecionalidad legislativa al respecto: hay una cláusula que prohíbe la apropiación de dinero para mantener un ejército por un periodo superior a dos años. Un examen más detallado de esta precaución muestra que realmente ofrece una gran protección contra la existencia de efectivos militares permanentes cuando no hay una necesidad patente de ello.

Dado que resultó ser equivocada su primera suposición, este crítico de la nueva Constitución seguramente seguiría un poco más allá en sus conjeturas. Se diría a sí mismo que no puede haber tanta proclama vehemente y patética sin algún pretexto. Este pueblo tan celoso de sus libertades habrá incluido en todos sus modelos constitucionales anteriores unas precauciones muy precisas y rígidas al respecto que faltan en este nuevo plan, lo cual ha dado pie a toda esta preocupación y clamor.

Si con esta impresión procediera a repasar las diversas constituciones de nuestros estados, qué decepcionado quedaría al descubrir que solo *dos* de ellas[84] contienen una interdicción contra ejércitos permanentes en tiempos de paz, y que las otras once mantienen un profundo silencio sobre ello o expresamente admiten el derecho de la Asamblea Legislativa a autorizar su existencia.

Aun así, estaría convencido de que debe haber algún fundamento plausible al clamor suscitado sobre esta cuestión. Sin examinar todas las fuentes de información disponibles nunca se podría imaginar que solo se trata de un experimento para probar la credulidad del público, dictado con una intención deliberada de engañar o por los excesos de un celo demasiado desenfrenado para ser ingenuo. Probablemente se le ocurriría que las precauciones buscadas seguramente se hallen en el antiguo compacto entre estados –aquí por fin esperaría encontrar la solución a su enigma–. Se convencería, sin duda, de que la actual Confederación debe contener una disposición muy explícita contra el mantenimiento de efectivos militares en tiempos de paz y que, al faltar un punto tan admirado en el nuevo modelo, ha creado el descontento que parece mover a estos campeones políticos.

Si se dedicara a un esmerado y crítico repaso de los artículos de Confederación, no solo aumentaría su sorpresa sino que se mezclaría con indignación al descubrir que estos artículos no contienen la esperada prohibición, y tampoco imponen en este campo ninguna limitación a la autoridad de los Estados Unidos, pero sí muestran una celosa restricción de la autoridad legislativa de los estados. Si resultara ser una persona con sentimientos a flor de piel o temperamento apasionado, ¡no podría evitar concluir que estos clamores son los artificios deshonestos y sin escrúpulos de la maliciosa oposición a un plan que, por lo menos, debería recibir un examen imparcial y sincero por todos aquellos que verdaderamente aman a este país! Se diría, ¿de qué otro modo pueden los autores haber sido tentados a censurar con tanta fuerza parte de un plan que parece conformarse al sentimiento general dictado en América en sus diversas estructuras de gobierno, incluyendo además un novedoso y poderoso resguardo, hasta ahora desconocido? Si, al contrario, fuera una persona de sentimientos tranquilos y desapasionados, se permitiría suspirar por la fragilidad de la naturaleza humana, y se lamentaría de que en una materia tan decisiva para la felicidad de millones de ciudadanos, los verdaderos méritos de la cuestión estén confundidos y tergiversados por conveniencias tan reñidas con consideraciones imparciales y correctas. Incluso alguien así apenas podría evitar pensar que este tipo de conducta se aproxima mucho a un engaño intencionado del pueblo, que suscita alarma en las pasiones de la gente, en vez de convencerla con argumentos dirigidos a su entendimiento.

Aunque esta objeción tenga pocos antecedentes entre nosotros, tal vez nos dé satisfacción examinar más a fondo sus méritos. Un estudio cuidadoso nos indica que no sería apropiado

restringir la discreción de la Asamblea Legislativa con respecto a emplazamientos militares y, si se hiciera, no es probable que esta limitación fuera respetada por razones sociales.

Aunque media un extenso océano entre Estados Unidos y Europa, varias consideraciones nos previenen contra un exceso de confianza o seguridad. A un lado de nosotros y extendiéndose hasta nuestra retaguardia se hallan asentamientos en expansión sujetos al dominio de Gran Bretaña. Al otro lado, y abarcando hasta las colonias británicas, están otras que se hallan bajo dominio español. Esta situación y la vecindad de las Indias Occidentales, que pertenecen a estas dos potencias, crean un interés común entre las dos de cara a sus posesiones americanas. Puesto que las tribus salvajes de nuestra frontera occidental tienen más razones para temernos a nosotros que a nadie, deberíamos considerarlas como enemigos naturales y, a su vez, como aliados naturales de estas potencias, que constituyen su suprema esperanza. Las mejoras en el arte de navegar han facilitado tanto las comunicaciones que en buena medida convierten a países distantes en vecinos. Gran Bretaña y España están entre las principales potencias marítimas europeas, y no sería improbable suponer un futuro concierto de intereses entre estas dos naciones. Al debilitarse progresivamente la consanguinidad entre Francia y España, cada día disminuye la fuerza de su compacto familiar. Tienen razón los políticos al considerar los vínculos de sangre como lazos políticos endebles y precarios. Conjuntamente, estas circunstancias nos previenen contra el optimismo excesivo de considerarnos enteramente fuera del alcance de peligro[85].

Tanto antes de la Revolución como después de firmar la paz ha habido siempre una necesidad de mantener pequeñas guarniciones en nuestra frontera occidental. Nadie puede dudar que sigan siendo indispensables, aunque solo sea contra el pillaje y la depredación de los indios. Estas guarniciones tendrán que estar compuestas por destacamentos provisionales de milicia, o por cuerpos permanentes a cargo del gobierno. Lo primero no es factible y, si lo fuera, sería pernicioso, pues muy mal soportarían los milicianos estar separados de sus profesiones y familias para llevar a cabo esa tarea tan desagradable en épocas de paz estable. Y aunque fuera posible obligarles, o imponérselo, encontraríamos razones concluyentes contra ello en el gasto adicional de una frecuente rotación de servicio junto con la pérdida de mano de obra y el desperdicio del afán industrioso de estos individuos. Sería tan gravoso y dañino para el público como ruinoso para los ciudadanos particulares. El segundo recurso, un cuerpo permanente costeado por el gobierno, es equivalente a un ejército permanente en tiempos de paz –pequeño, desde luego, pero no por ello menos real–. Esta escueta visión del tema, nos muestra con claridad que resulta inapropiada una prohibición constitucional de establecer emplazamientos militares, y que se debe dejar a la discreción y prudencia de la Asamblea Legislativa.

Se puede decir –no solo con probabilidad sino con toda seguridad– que a medida que aumente nuestra fuerza, aumentarán los efectivos militares de Gran Bretaña y España en nuestra vecindad. Si no quisiéramos estar expuestos de manera desguarnecida y desprotegida a sus amenazas e invasiones, será necesario aumentar nuestras guarniciones fronterizas, de manera proporcional a las fuerzas que puedan amenazar nuestros asentamientos occidentales. Existen y existirán plazas concretas cuya posesión incluya el control de extensos distritos que facilitan futuras invasiones del resto del territorio, y algunas de estas plazas serán además claves para comerciar con las naciones indias. ¿Puede alguien considerar sensato dejar estas plazas en una situación tal que les permita, en cualquier instante, caer en manos de una u otra de estas dos formidables potencias vecinas? Actuando así, estaríamos abandonando todas las máximas tradicionales de prudencia y política.

Si queremos ser un pueblo comercial o por lo menos tener seguridad en nuestra costa atlántica, hemos de esforzarnos por conseguir cuanto antes una armada. Para ello hará falta tener astilleros

y arsenales, y para defenderlos serán necesarias fortificaciones y, probablemente, guarniciones. Cuando una nación alcanza el suficiente poderío marítimo para poder proteger sus astilleros con sus flotas, ha superado la necesidad de tener guarniciones dedicadas a tal propósito. Pero cuando la armada está en su infancia, seguramente será indispensable mantener guarniciones para proteger los arsenales y astilleros –e incluso en ocasiones a la flota misma– de incursiones enemigas.

PUBLIUS (Hamilton)

Número 25
Continuación del mismo tema

The New York Packet, 21 de diciembre de 1787

Tal vez se postule que los gobiernos de los estados deberían proveer lo dicho en el capítulo anterior, bajo la dirección de la Unión. Pero en realidad esto sería una inversión del principio fundamental de nuestra asociación política pues, en la práctica, traslada el tema de la defensa común desde la cabeza federal a los miembros constitutivos. Esto sería un proyecto opresivo para algunos estados, peligroso para todos, y nocivo para la Confederación.

Los territorios de Gran Bretaña, España y las vecinas naciones Indias, no lindan con estados particulares, sino que rodean a la Unión entera desde Maine hasta Georgia. Por tanto, aunque varía en intensidad, el peligro es común a todos, y los medios para guardarse de ello deberían ser igualmente objeto de consejos conjuntos y una tesorería común. Por su ubicación, se da el caso de que algunos estados están más directamente expuestos que otros. Nueva York entra en esta categoría, y si sigue el plan de arreglárselas de manera individual, tendrá que soportar todo el peso de los emplazamientos necesarios para su seguridad inmediata y para la protección a medio o largo plazo de sus vecinos. Esto no sería ni equitativo para Nueva York, ni seguro para los demás estados. Tal sistema acarrearía varios inconvenientes. Los estados a los que les correspondiera abastecer los emplazamientos que necesitamos no se sentirían capaces ni dispuestos a soportar esta carga de aprovisionamiento durante mucho tiempo. Así, la seguridad de todos estaría sujeta a la parsimonia, imprevisión o inhibición de una parte. Si esta parte destacara por la abundancia y extensión de sus recursos, habría que aumentar proporcionalmente su porción del aprovisionamiento y los demás estados rápidamente se alarmarían al ver que toda la fuerza militar de la Unión estaba en manos de dos o tres de sus miembros, seguramente de entre los más poderosos. Cada uno buscaría algún contrapeso y no sería difícil inventar pretextos para ello. En tal situación, alimentados por recelos mutuos, los emplazamientos militares tenderían a engrosarse más allá de lo natural o conveniente y, dado que estarían a la disposición de cada miembro por separado, funcionarían como máquinas que recortan o destruyen la autoridad nacional.

Ya hemos dado razones suficientes para suponer que, por causa del amor al poder, los gobiernos de los estados tendrán una propensión natural a rivalizar con el gobierno de la Unión, y que en cualquier pugna entre la cabeza federal y uno de sus miembros el pueblo tenderá más hacia su gobierno local. Si además de esta gran ventaja, la ambición de sus miembros tuviera el estímulo de fuerzas militares propias e independientes, sería una tentación demasiado fuerte, pues tendrían

tantas facilidades para actuar contra la autoridad constitucional de la Unión que acabarían minándola. Por otra parte, esto supone una menor protección a la libertad del pueblo que si las fuerzas nacionales estuvieran en manos del gobierno nacional. En la medida en que se pueda considerar al ejército como una peligrosa arma del poder, es mejor que esté en manos de las personas que generan mayor recelo en el pueblo. Pues constituye una verdad atestiguada por siglos de experiencia que cuanto menos sospecha el pueblo de las personas en cuyas manos están los medios para perjudicarlo, mayor es el peligro que corre.

Los padres fundadores de la presente Confederación eran completamente conscientes de la amenaza para la Unión de estados con fuerzas militares propias, y por ello les prohibieron expresamente mantener barcos o tropas sin el consentimiento del Congreso. La verdad sea dicha: la existencia de un gobierno federal con emplazamientos militares, sujetos a la autoridad de los estados, tiene tan poca consistencia interna como una tesorería federal suplida por un sistema de cuotas y requisiciones.

Es inapropiado imponer restricciones a la discreción del poder legislativo nacional y esto se pondrá de manifiesto con luces adicionales aparte de las ya encendidas. La mencionada objeción tiene la intención de evitar ejércitos permanentes en tiempos de paz. Pero no nos han informado del alcance de esta prohibición: ¿se extiende solo a formar ejércitos, o también a *mantenerlos* en épocas de sosiego? Si solo se refiere a lo último no consigue alcanzar un significado preciso y será ineficaz para el propósito en mente. Una vez que se forme un ejército, ¿qué se entiende por «mantenerlo» contraviniendo la Constitución? ¿Cuánto tiempo hace falta que transcurra antes de poder decir que se ha violado la ley? ¿Será una semana, un mes, un año? ¿O debemos esperar que se pueda mantener dicho ejército mientras exista el peligro que ocasionó su formación? Sería tanto como admitir que sí se puede mantener el cuerpo armado *en tiempos de paz,* ante amenazas o peligros inminentes, lo cual ya se aleja del sentido literal de la prohibición e introduce una gran amplitud de interpretaciones. ¿Quién decide si sigue presente el peligro? No hay duda de que esto debe estar bajo control del gobierno nacional, pero entonces la situación sería la de un gobierno nacional que, al percibir un peligro cierto, podrá en primera instancia alistar tropas y luego mantenerlas en filas mientras suponga que la paz o seguridad de la comunidad se enfrente a algún peligro. Es fácil ver que una discreción tan amplia como esta dará sobrado espacio para eludir la fuerza de la disposición.

La supuesta utilidad de tal disposición ha de fundarse en una probabilidad, o por lo menos una posibilidad de que se unan en un proyecto de usurpación el ejecutivo y el legislativo. Si esto ocurriera, ¡cuán fácil sería inventar algún peligro inminente! Siempre habrá a mano el pretexto de hostilidades indias, instigadas por España o Gran Bretaña. Se podría incluso provocar a una potencia extranjera para producir las deseadas apariencias, y luego hacer las paces por medio de concesiones oportunas. Si es razonable suponer que pueda haber tal pacto y que la iniciativa pueda tener suficientes posibilidades de éxito, una vez formado el ejército por la causa o el pretexto que fuere, podrá dedicarse a poner en marcha este plan.

Si para evitar esta consecuencia se resolviera prohibir que se *formen* ejércitos en tiempos de paz, entonces Estados Unidos exhibiría el más extraordinario espectáculo jamás visto –el de una nación incapacitada por su Constitución para proveer a su defensa hasta que haya sido invadida–. Ya que últimamente ha caído en desuso la ceremonia formal de declaración de guerra, el gobierno tendrá que esperar la presencia de un enemigo en nuestro territorio para poder comenzar legalmente a realizar levas de hombres para la defensa del Estado. Ni siquiera podemos preparar una respuesta hasta que hayamos recibido el golpe. Como si fuera algo contrario a las máximas de un gobierno

libre, hemos de abstenernos de cualquier tipo de política nacional que anticipe peligros lejanos o que haga preparativos para la tormenta que se avecina. Por miedo a que los gobernantes, creados por nuestras propias decisiones y subordinados a nuestra propia voluntad, puedan constituir una amenaza a nuestra libertad, abusando de los medios necesarios para preservarla, hemos de exponer nuestra propiedad y libertad a merced de los invasores e invitarles, a causa de nuestra debilidad, a apoderarse de la presa desnuda e indefensa.

Me imagino que como respuesta dirán que la milicia del país es su baluarte natural, y que siempre estará a la altura de la defensa nacional. Esta doctrina casi nos hizo perder la independencia, y nos costó millones que seguramente se podrían haber ahorrado. Experimentamos tan recientemente el desmentido de unos hechos tan contradictorios con tal comentario, que no vamos a ser de nuevo víctimas de este engaño. Para poder llevar a cabo operaciones de guerra constantes contra un ejército regular y disciplinado hace falta una fuerza del mismo tipo. Esto se haya confirmado por consideraciones adicionales de economía, de estabilidad y de vigor. En numerosas ocasiones, en el transcurso de la reciente guerra[86], la valentía de la milicia americana fue digna de un monumento perenne a su fama. Pero incluso los más valientes sienten y saben que la libertad de su país no podría haber sido establecida contando únicamente con sus esfuerzos, por grandes y valiosos que fueran. Como la mayoría de las cosas, la guerra es una ciencia que se desarrolla y se perfecciona con diligencia y perseverancia, con tiempo y práctica.

Una política de violencia siempre se vuelve contra sí misma, por ir en contra del camino natural y trillado de los asuntos humanos: en la actualidad, Pensilvania nos ofrece un ejemplo de la veracidad de esto[87]. Su Carta de Derechos declara que los ejércitos permanentes constituyen un peligro para la libertad y que no se deberían mantener en tiempos de paz. Sin embargo, en una época de paz, con motivo de disturbios en uno o dos de sus condados, Pensilvania ha resuelto crear un cuerpo de tropas y seguramente lo mantendrá mientras haya alguna sensación de amenaza al orden público. El comportamiento de Massachusetts ofrece una lección sobre el mismo tema pero por distintas razones[88]. Sin esperar que el Congreso lo sancione, según dictan los Artículos de Confederación, dicho estado se vio en la necesidad de reclutar tropas para reprimir una insurrección interna, y sigue manteniendo un cuerpo militar a sueldo para evitar que se reavive el espíritu de revuelta. La Constitución misma de Massachusetts no puso obstáculo alguno a tal medida, pero el ejemplo nos resulta en extremo útil, pues demuestra que existen razones por las cuales bajo este gobierno y también en otras naciones, a veces es importante tener una fuerza militar en tiempos de paz para la seguridad de la sociedad, y que no es conveniente limitar la discreción legislativa al respecto. En el caso concreto de Estados Unidos nos muestra que incluso los que votan a favor de un gobierno débil mostrarán poco respeto por los derechos de este. Además, nos enseña que las disposiciones plasmadas en papel no pueden con la fuerza de las necesidades públicas.

Una máxima fundamental de la Liga lacedemonia fue que el cargo de almirante nunca debía recaer dos veces en la misma persona. Habiendo sufrido una severa derrota marítima a manos de los atenienses, la Confederación peloponesa encargó el mando de las flotas conjuntas a Lisandro, dado que anteriormente ya había actuado exitosamente en esta capacidad. Para contentar a sus aliados y a la vez conservar la apariencia de adherencia a sus instituciones antiguas, los lacedemonios recurrieron al débil subterfugio de investir a Lisandro con todo el poder de un almirante bajo el título nominal de contraalmirante[89].

Este ejemplo, entre otros muchos, confirma la verdad ya propuesta, e ilustrada por ejemplos nacionales, de que las naciones prestan poca atención a las reglas y máximas contrarias por su

naturaleza a las necesidades de la sociedad. Cualquier político prudente evitará maniatar al gobierno con restricciones que no puedan ser cumplidas, pues sabe que toda infracción de las leyes fundamentales –aunque sea por algo necesario– daña la reverencia sagrada que debe permanecer en el pecho de los gobernantes hacia la Constitución de un país, y crea antecedentes para futuras infracciones, aunque estén dictadas por alguna causa distinta o por algo menos urgente o palpable.

PUBLIUS (Hamilton)

Número 26
Continuación del mismo tema

The Independent Journal, 22 de diciembre de 1787

No era realmente de esperar que en una revolución popular la mente humana pudiera contentarse con alcanzar ese feliz equilibrio que señala la saludable frontera entre PODER y PRIVILEGIO, que combina la necesaria energía en el gobierno con la debida protección de los derechos de los particulares. Las inconveniencias que ahora experimentamos tienen su principal origen en haber fracasado en este punto tan delicado e importante. Y si no nos esmeramos en evitar este error en futuros intentos por rectificar y mejorar el sistema, es posible que transitemos de un proyecto quimérico a otro, intentando una solución tras otra sin conseguir un cambio real hacia algo mejor.

La idea de restringir la autoridad legislativa en el campo de la defensa nacional es un desatino que surge de mostrar un tan ardiente como indocumentado celo por la libertad. Sin embargo, como hemos visto[90], hasta ahora no se ha extendido mucho, ni siquiera en este país donde apareció por primera vez. Pensilvania y Carolina del Norte son los únicos estados que recogen esta idea, y solo hasta cierto punto. Todos los demás han rechazado prestarle atención, pues han juzgado sabiamente que en algún lugar hay que depositar la confianza, dado que la necesidad de ello se plasma en el acto mismo de delegar poder. Por ello es más aconsejable enfrentarse a algún abuso de la confianza depositada, que desamparar al gobierno y arriesgar la seguridad pública imponiendo restricciones impolíticas sobre la autoridad legislativa. En este campo, los que se oponen a la Constitución luchan contra una decisión tomada por América en general. En vez de recibir instrucción de la experiencia sobre lo aconsejable que resulta corregir los extremos a los que hemos llegado hasta ahora, parecen estar dispuestos a conducirnos hasta otros extremos aún más peligrosos y extravagantes. Utilizando oportunismos varios, que en otras ocasiones han sido condenados o evitados, enseñan doctrinas calculadas para inducirnos a rebajar o relajar el tono del gobierno, como si hubiese sido hallado demasiado poderoso o rígido. Se podría afirmar, sin que constituya un improperio, que si los principios que intentan inculcarnos en varios temas llegasen a formar parte del credo popular, harían que el pueblo de este país estuviera totalmente incapacitado para tener gobierno alguno. Pero un peligro de esta índole no puede ser contemplado siquiera, pues los ciudadanos de América tienen demasiado discernimiento como para dejarse llevar hacia la anarquía que subyace en estos argumentos. O mucho me equivoco o la experiencia ha forjado una profunda y solemne convicción pública de que es esencial disponer de mayor energía en el gobierno para poder lograr el bienestar y la prosperidad de la comunidad.

Tal vez no esté fuera de lugar comentar brevemente cómo se originó y desarrolló esta postura contraria a mantener efectivos militares en tiempos de paz. Aunque en mentes reflexivas pueda haber surgido al contemplar la naturaleza y tendencia de tales instituciones al hilo de sucesos acaecidos en otro tiempo y lugar, como sentimiento nacional americano tiene su origen en las formas de pensar derivadas de la nación de la cual proviene la mayoría de los habitantes de estos estados.

Tras la conquista de Inglaterra por los normandos, la autoridad del monarca fue casi ilimitada durante mucho tiempo. Las prerrogativas que favorecían la libertad fueron progresivamente mermadas, primero por los barones[91], luego por el pueblo, hasta que desapareció buena parte de sus formidables pretensiones. La libertad inglesa no triunfó del todo hasta la revolución de 1688, que elevó al príncipe de Orange al trono británico. En tiempos de paz, Carlos II mantuvo un ejército de 5.000 soldados regulares bajo su autoridad, como un aspecto incidental del indefinido poder para hacer la guerra –una reconocida prerrogativa de la Corona–. Jacobo II incrementó el número a 30.000, pagados como funcionarios civiles. Para abolir tan peligroso ejercicio de autoridad, la Carta de Derechos establecida durante esta época revolucionaria incluía un artículo proclamando que «era contrario a la ley formar y mantener un ejército permanente dentro de los confines del reino en tiempos de paz *sin consentimiento del Parlamento*»[92].

Cuando el pulso de la libertad llegaba a su máximo ritmo en dicho reino, ante la amenaza de que existieran ejércitos permanentes, solo se consideró necesario prohibir su formación o mantenimiento cuando estuviera basado en una decisión de la jefatura del ejecutivo. Como quiera que los artífices de esta memorable revolución eran patriotas comedidos y bien informados, no impusieron restricciones a la discrecionalidad legislativa. Sabían que era indispensable tener cierto número de soldados para guardias y guarniciones, que no se pueden establecer límites precisos a las necesidades nacionales, y que en alguna parte del gobierno hay que depositar un poder a la altura de cada contingencia. Además, sabían que al dejar el ejercicio de dicho poder en manos de la Asamblea Legislativa habían alcanzado la máxima precaución posible sin comprometer a la seguridad ciudadana.

Podríamos decir que el pueblo americano heredó de esta fuente la idea de que los ejércitos permanentes en tiempos de paz constituían una amenaza para la libertad. Las circunstancias de la revolución hicieron que el público fuera más sensible a cuestiones relacionadas con la seguridad de los derechos del pueblo y, en algunas ocasiones, elevó el calor de nuestro celo por encima de la temperatura adecuada para el cuerpo político. Ejemplos de esto fueron los intentos de dos estados por restringir la autoridad legislativa en cuestiones militares[93]. El principio que nos enseña a ser recelosos del poder de un monarca hereditario llegó a extenderse más allá de lo prudente, hasta incluir a los representantes del pueblo constituidos en asambleas populares. En algunos estados, que evitaron este error, encontramos declaraciones innecesarias contra los ejércitos permanentes en tiempos de paz, los cuales no deberían ser mantenidos SIN EL CONSENTIMIENTO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA. En la Carta de derechos inglesa, una disposición similar fue introducida por razones que no se aplican a las constituciones de los estados. Por esta razón las considero declaraciones innecesarias. Sea cual sea la interpretación que se les dé a dichas constituciones, el poder para reclutar un ejército no puede residir en otro sitio que no sea la Asamblea Legislativa. Si no constituye un absurdo, es cuando menos superfluo declarar que algo no se debe hacer sin el consentimiento de un cuerpo, cuando solo ese cuerpo tiene el poder para hacerlo. Por ello algunas de estas constituciones no dicen nada sobre este tema; entre otras, la del

estado de Nueva York, celebrada tanto en Europa como en América por ser una de las mejores estructuras de gobierno establecidas en este país.

Incluso en los dos estados que parecen haber contemplado la posibilidad de prohibir efectivos militares en tiempos de paz, su modo de expresarlo se ajusta más a un intento de control que de prohibición. No dice que *no serán* mantenidos ejércitos permanentes, sino que *no deberían* ser mantenidos en tiempos de paz. Esta ambigüedad en los términos que utilizan parece haber sido fruto de un conflicto entre celo y convicción, entre el deseo de excluir para siempre tales efectivos y la convicción de que sería imprudente e inseguro establecer una exclusión absoluta.

¿No se alejaría de esta disposición la Asamblea Legislativa, cada vez que los asuntos públicos pareciesen requerirlo, interpretándola como una mera admonición que tendría que ceder por razones de Estado, fuesen reales o supuestas? Esto lo demuestra el caso ya mencionado de Pensilvania. Entonces, uno se pregunta, ¿cuál es la utilidad de una disposición que deja de funcionar cada vez que haya alguna posibilidad de no hacerle caso?

Examinemos si hay comparación entre la eficacia de la disposición a la que hemos aludido y de aquella que está contenida en la nueva Constitución, a efectos de restringir las dotaciones presupuestarias para propósitos militares a un periodo de dos años. Por tener un objetivo demasiado ambicioso, la primera disposición se queda sin impacto; la segunda evita un extremo imprudente y, al resultar perfectamente compatible con una provisión apropiada de las exigencias nacionales, consigue una regulación más saludable y potente.

Por medio de esta disposición la Asamblea Legislativa de los Estados Unidos estará *obligada* a deliberar por lo menos una vez cada dos años sobre si es conveniente o no mantener una fuerza militar activa. Tendrá que alcanzar alguna resolución al respecto y declarar su posición sobre el tema, votando formalmente ante su electorado. Aunque tuviese la imprudencia de depositar su confianza en el ejecutivo de manera injustificada, no tiene *la libertad* de investir al ejecutivo con unos recursos permanentes para la manutención de un ejército.

Hemos de suponer que el espíritu partidista infecte todo el cuerpo político. Habrá personas en la Asamblea nacional que, sin duda, estarán dispuestas a denunciar estas medidas, yendo en contra de la opinión mayoritaria. La disposición favorable al mantenimiento de una fuerza militar siempre será un tema polémico. Cada vez que se plantee la cuestión, el partido en la oposición excitará al público, atrayendo su atención sobre el problema. Si existe una mayoría dispuesta a exceder los límites fijados, la comunidad tendrá aviso del peligro y podrá tomar medidas para protegerse de ello. No solo están siempre vigilantes los partidos de la Asamblea nacional. También lo están las asambleas legislativas de los estados, que incluso actúan como desconfiados y celosos guardianes de los derechos de los ciudadanos ante cualquier exceso por parte del gobierno federal. Cada vez que estén reunidos en sesión, centrarán continuamente su atención en la conducta de los gobernantes nacionales, siempre prestos a sonar la alarma si ocurre algo inapropiado, y dispuestos a ser no solo la VOZ sino también el BRAZO del descontento popular, si hiciese falta.

Para minar las libertades de una gran comunidad *hace falta tiempo* para madurar los planes, hasta que llegue el momento de poder ejecutarlos. Un ejército que tenga tamaño suficiente como para amenazar seriamente estas libertades solo se podrá formar por incrementos paulatinos, lo cual requiere no solo un entendimiento transitorio entre la Asamblea Legislativa y el ejecutivo, sino una conspiración continuada durante un periodo prolongado. ¿Es probable que tal connivencia llegue siquiera a darse? ¿Es probable que se mantenga y transmita a través de los sucesivos cambios que se producen en ambas cámaras de un cuerpo representativo con elecciones bienales? ¿Es posible suponer que cada individuo en el Senado o en la Cámara de Representantes nacional

traicione a su electorado y a su país tan pronto tome posesión de su escaño? ¿Es de suponer que no habrá un solo individuo con suficiente discernimiento como para detectar una conspiración tan grave, ni suficiente valentía u honestidad como para informar a su electorado del peligro que le amenaza? Si son razonables tales suposiciones, entonces deberíamos poner fin de inmediato a la delegación de autoridad. El pueblo debería resolver retirar todos los poderes que hasta ahora ha dejado en otras manos, y constituirse en tantos estados como condados haya, para poder gestionar sus asuntos en persona.

Aunque fueran razonables estas suposiciones, no sería posible mantener oculto este plan durante mucho tiempo. Sería de conocimiento público por la expansión del ejército en tiempos de paz duradera. Situados como lo estamos, ¿qué razón podría ser aducida para justificar aumentos tan extensos en la fuerza militar de este país? Sería imposible engañar al pueblo a largo plazo y, tan pronto se hiciera público, sería el fin del proyecto y de sus promotores.

Alguien ha dicho que sería inútil la disposición que limita las apropiaciones presupuestarias para un ejército a un periodo de dos años, porque el ejecutivo, una vez que poseyese una fuerza lo suficientemente grande como para atemorizar y someter al pueblo, encontraría en esa fuerza los medios suficientes para prescindir de lo provisto en los actos legislativos[94]. Pero surge de nuevo la pregunta, ¿bajo qué pretexto podría hacerse el ejecutivo con una fuerza de tal magnitud en tiempos de paz? Si suponemos que se crea a consecuencia de alguna insurrección nacional o guerra exterior, entonces no entra en el campo del citado principio, pues la objeción se dirigía contra poder mantener tropas en tiempos de paz. Pocos son tan visionarios como para argumentar seriamente que no se deberían constituir fuerzas militares para acallar rebeliones o resistir invasiones; y si la defensa de la comunidad requiriese en dichas circunstancias un ejército tan numeroso que peligrase la libertad, constituiría una de esas calamidades para las cuales no hay prevención ni cura. No hay forma de gobierno que pueda salvaguardarnos de esta situación, pues podría resultar incluso de una simple liga ofensiva o defensiva de confederados o aliados que necesitasen formar en alguna ocasión un ejército para la defensa común.

Pero es infinitamente menos probable que este mal nos afecte si estamos unidos, e incluso podemos colegir, con certeza, que resulta totalmente improbable. No es fácil imaginar una amenaza tan formidable que pudiera hacer peligrar a la Unión entera, requiriendo una fuerza tan grande que hiciera temer por nuestras libertades, incluso en lo más mínimo, sobre todo si tomamos en cuenta la ayuda que nos prestaría la milicia, con la que siempre hemos de contar como un poderoso y valioso auxilio. Pero, como se ha demostrado de manera extensa en otro lugar[95], en estado de desunión lo contrario sería no solo probable, sino prácticamente inevitable.

PUBLIUS (Hamilton)

Número 27
Continuación del mismo tema

The New York Packet, 25 de diciembre de 1787

Hemos sostenido, con diferentes argumentos, que una Constitución del tipo propuesto por la Convención no puede funcionar sin la ayuda de una fuerza militar que ejecute sus leyes. Sin embargo, como la mayoría de las cosas alegadas por quienes se oponen a aquella, también aquí, quienes lo niegan, realizan simples afirmaciones generales, sin una exposición precisa o inteligible de las razones que las sustentan[96]. En la medida en que he podido adivinar el sentido implícito que le dan estos adversarios, su negativa parece surgir de una asunción previa: que el pueblo se opondrá al ejercicio de la autoridad federal en materias de naturaleza interna. A pesar de que resulta inexacto o nebuloso distinguir entre lo interno y lo externo, obviémoslo indagando si hay base alguna para suponer que se dará esta antipatía en el pueblo. A menos que también postulemos que los poderes del gobierno nacional serán peor administrados que los de los gobiernos estatales, no parece haber mucha razón para presuponer esta antipatía, desafección u oposición popular. Me parece una regla general indisputable que el grado de confianza y obediencia que experimenta un gobierno tiende a variar en función de la buena o mala administración que lleva a cabo. Hay que reconocer excepciones a esta regla, pero estas dependen tan enteramente de causas accidentales que no se puede decir que tengan relación alguna con los méritos o deméritos intrínsecos de una Constitución, los cuales solo pueden ser juzgados utilizando principios y máximas universales.

En el transcurso de estos artículos se han presentado varias razones por las cuales probablemente sea mejor la administración del gobierno nacional que la de los gobiernos estatales. Las principales son: 1) la ampliación de la esfera electoral, que dará al pueblo más opciones o una mayor amplitud en las posibilidades de selección; 2) que unos cuerpos compuestos por personas selectas –las asambleas legislativas de los estados– nombrarán a los miembros del Senado nacional, lo cual da razones para pensar que esta rama del poder político será, en general, el resultado de una selección especialmente cuidadosa y prudente; y 3) que estas circunstancias nos aseguran unas asambleas nacionales con información más comprehensiva y mayores conocimientos que las de los estados[97]. Las posibilidades de contagio de un espíritu de facción serán menores cuanto mayor sea la extensión del país del cual se va a seleccionar a aquellos que han de dirigir los asuntos nacionales. También estarán más alejados de iras o prejuicios ocasionales y de las tendencias pasajeras que en sociedades menos extensas frecuentemente contaminan las deliberaciones públicas, dando pie a la injusticia, a la opresión de una parte de la comunidad y a planes que gratifican una inclinación o un deseo momentáneo pero que terminan en angustia, desafección y repugnancia generalizadas. Al inspeccionar con ojo crítico la estructura interior del edificio que estamos invitados a levantar, observaremos que la probabilidad de esto se ve fortalecida por varias razones adicionales, todas ellas de considerable peso. Mientras no haya causas satisfactorias para pensar que el gobierno federal vaya a administrar las cosas de una manera que suscite odio o desprecio a los ojos del pueblo, no puede haber fundamento razonable para suponer que las leyes de la Unión se encontrarán con mayor obstrucción que las leyes de los miembros particulares o que necesitarán otros métodos para asegurar su cumplimiento. Es suficiente con que dejemos esto establecido por ahora.

Si uno confía en que haya impunidad, esto constituirá un fuerte aliciente a la sedición, pero el temor al castigo ejerce la misma fuerza en sentido contrario, como elemento disuasorio. El gobierno de la Unión tenderá a disuadir el *primer* tipo de comportamientos, y a inspirar el *segundo,* pues estando en posesión de un debido grado de poder, podrá recibir el apoyo de los recursos colectivos de la Confederación entera. En contraste, un solo estado no puede controlar más recursos que los suyos propios. Una facción turbulenta en un estado fácilmente se sentirá capaz de entablar una contienda con los partidarios del gobierno en dicho estado, pero no estará tan

ensimismado como para imaginarse capaz de medir sus fuerzas con el conjunto de la Unión. Si esta reflexión es acertada, entonces resulta que es menor el peligro de agrupaciones irregulares de individuos opuestos a la autoridad de la Confederación que a la de un solo miembro de la misma.

Ahora me arriesgaré a hacer una observación que quizá pueda resultar novedosa para algunos, pero no por ello menos acertada. Cuanto más se entremezclen las funciones de las autoridades nacionales con el ejercicio ordinario del gobierno, cuanto más se acostumbren los ciudadanos a encontrarse con ello en las ocurrencias diarias de su ámbito político, cuanto más familiar sea a sus ojos y sentimientos, cuanto más se adentre en aquellos temas que tocan las cuerdas más sensibles y ponen en moción las fuentes más activas del corazón humano, más posibilidades tendrá el gobierno nacional de conseguir el respeto y la afección de la comunidad. El ser humano es, en gran medida, un animal de costumbres. No tendrá apenas influencia sobre él algo que raras veces experimenta de cerca. No se puede esperar que las personas muestren interés por un gobierno si siempre está distante y fuera de su horizonte de mira. En vez de debilitarse, podemos inferir que la autoridad de la Unión y la afección de los ciudadanos hacia la misma resultarán fortalecidas al extenderse a lo que se han denominado asuntos de competencia interna. Cuanto más familiar y comprehensiva es su agencia, menos tendrá que recurrir a la fuerza. Cuanto más circule por los canales y las corrientes en que fluyen naturalmente las pasiones humanas, menos le hará falta el violento y peligroso recurso a la coacción.

En todo caso, es evidente que el gobierno propuesto tendrá más posibilidades de evitar el uso de la fuerza que esa especie de liga defendida por la mayoría de los rivales, cuya autoridad solo operaría sobre los estados en sus capacidades políticas o colectivas. Se ha demostrado[98] que en tal tipo de Confederación la única autoridad que tendrá las leyes será por el uso de la fuerza, y que su estructura de gobierno generará espontáneamente un incumplimiento frecuente por parte de sus miembros; cada vez que esto ocurra el único remedio, si es que lo hay, será recurrir a la guerra y la violencia.

Al extender la autoridad de la cabeza federal a los ciudadanos individuales de los diversos estados, el plan publicado por la Convención permitirá al gobierno emplear la magistratura ordinaria de cada estado para hacer cumplir las leyes. Es fácil percibir que esto tenderá a destruir en la percepción popular cualquier distinción entre las fuentes de las que proceden las leyes, dando al gobierno federal la misma posibilidad de asegurar la obediencia debida a su autoridad que la que dispone el gobierno de cada estado. Además, influirá en la opinión pública el que el gobierno nacional tenga poder para pedir ayuda y conseguir apoyo de la Unión entera con todos sus recursos. Merece especial atención el hecho de que las leyes de la Confederación llegarán a ser la LEY SUPREMA del país, en cuanto se atengan a las competencias que aquella posee sobre determinados ámbitos *enumerados* y *legítimos*. Todo funcionario de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial de cada estado estará obligado, mediante juramento, a observar esta ley. Por ello, las asambleas legislativas, los tribunales y los magistrados de los estados miembros ayudarán a asegurar el cumplimiento de sus leyes[99], estando incorporados al funcionamiento del gobierno nacional *hasta donde alcance su autoridad justa y constitucional*. Siguiendo las consecuencias de esta situación hasta su fin, cualquiera que reflexione sobre ello se dará cuenta de que existen razones para esperar un cumplimiento cotidiano y pacífico de las leyes de la Unión, si sus poderes son administrados con la prudencia requerida. Pero si, arbitrariamente, suponemos lo contrario, podremos deducir de esta suposición las inferencias que nos vengan en gana, pues está claro que un ejercicio insensato de la autoridad del mejor gobierno que jamás haya existido o pueda ser establecido podrá conducir o precipitar al pueblo a los mayores excesos. Pero aunque los

adversarios de la Constitución propuesta presupongan gobernantes nacionales insensibles a los motivos del bienestar público o a las más elementales obligaciones de su deber, me gustaría saber cómo tal conducta podría potenciar intereses motivados por la sola ambición o planes para invadir competencias ajenas.

PUBLIUS (Hamilton)

Número 28
Continuación del mismo tema

The Independent Journal, 26 de diciembre de 1787

No podemos negar que el gobierno nacional necesite, en alguna ocasión, recurrir a la fuerza. Nuestra experiencia confirma las lecciones extraídas de los ejemplos de otras naciones: 1) que situaciones extremas de este tipo a veces se dan en todas las sociedades, no importa cómo estén constituidas; 2) que la sedición y la insurrección son enfermedades tan desafortunadamente inseparables del cuerpo político como los tumores y las erupciones lo son del cuerpo natural; y 3) que gobernar únicamente mediante la fuerza de la ley (lo cual sería el único principio admisible para un gobierno republicano, según nos han enseñado), solo es posible en los sueños de los doctores de la política dotados de una sagacidad tal que desdeña las lecciones del saber experimental.

Si alguna vez se diera una emergencia así bajo el gobierno nacional, no quedaría más remedio que recurrir a la fuerza. Los medios empleados deben ser proporcionales a la amenaza. Si se diera una pequeña conmoción en alguna parte de un estado, podría ser reprimida con las milicias de los demás estados, y sería normal suponer que estarían dispuestas a cumplir con su obligación. Una insurrección, por la causa que sea, siempre constituirá una amenaza ante los ojos de cualquier gobierno. Los ciudadanos que no estuviesen implicados se movilizarían, oponiéndose a los insurgentes, bien para defender los derechos de la Unión, bien la paz pública. Si se percibe al gobierno nacional como entregado a la prosperidad y felicidad del pueblo, sería irracional creer que no recibiría el apoyo popular.

Si ocurriera lo contrario y la insurrección se extendiera por todo un estado o por buena parte de aquel, tal vez sería inevitable el uso de otro tipo de fuerza. Parece ser que en el estado de Massachusetts fue necesaria una leva de tropas para reprimir los desórdenes que allí tuvieron lugar[100], y Pensilvania consideró acertado recurrir a la misma medida por mero pánico ante unos disturbios ocurridos entre algunos de sus ciudadanos[101]. Si el estado de Nueva York tuviera la inclinación de reestablecer la jurisdicción que antes tuvo sobre los habitantes de Vermont[102], ¿podría contar con alcanzar éxito en tal empresa empleando únicamente el ardor de su milicia? Para poder ejecutar este plan, ¿no se encontraría en la necesidad de formar y mantener tropas regulares? Por tanto, si se entiende que en situaciones extraordinarias los gobiernos estatales posiblemente tengan que recurrir a otra fuerza militar que no sea la milicia, y si en circunstancias similares es posible que el gobierno nacional tenga que hacer lo mismo, ¿por qué ha de ser considerado como un argumento contra su existencia? ¿No resulta harto sorprendente que personas

que, en teoría, profesan su apoyo a la Unión se opongan a la Constitución propuesta, alegando algo que se aplica diez veces más al plan que ellos defienden? Suponiendo que esto tenga algún fundamento real, viene a ser una consecuencia inevitable de ampliar la escala de la sociedad civil. ¿Quién no optaría por ello, en vez de padecer agitaciones continuas y revoluciones frecuentes como las que azotan constantemente a repúblicas de poco peso?

Procedamos en esta investigación desde otra perspectiva. Supongamos que, en vez de un sistema para todos, se formasen dos o tres o incluso cuatro confederaciones. ¿No tendría cualquiera de estas confederaciones las mismas dificultades a la hora de funcionar? ¿No estaría expuesta, cada una de ellas, a las mismas heridas y, para mantener su autoridad en tal situación, no estarían obligadas a recurrir a lo mismo que se considera censurable en un gobierno para todos los estados? ¿Estaría la milicia más presta o dispuesta a apoyar a la autoridad federal en este supuesto que en el de una unión nacional?

Tras considerarlo, toda persona inteligente y sincera reconocerá que el principio sobre el que se basa la objeción se aplica por igual a ambos casos. Ora tuviéramos un gobierno para todos los estados, ora distintos gobiernos para distintas agrupaciones de estados, ora, en fin, tantos gobiernos inconexos como estados hay en la actualidad, en cualquiera de todos estos casos podría darse la necesidad de recurrir a una fuerza no miliciana para preservar la paz comunitaria y mantener la justa autoridad de la ley ante acciones violentas e ilegales, acciones que al fin y al cabo constituyen insurrecciones y rebeliones.

Para aquellos que demandan una provisión más perentoria contra la existencia de ejércitos en tiempos de paz, aparte de otras reflexiones sobre el tema, es suficiente recordarles que todo el poder del futuro gobierno estará en manos de los representantes del pueblo. En una sociedad civil esta es la más fundamental y, a la postre, la única salvaguarda eficaz de los derechos y privilegios del pueblo[103].

Si los representantes del pueblo traicionan al electorado, no queda otro remedio que recurrir a ese derecho fundamental que resulta insuperable en todas las formas positivas de gobierno: la autodefensa. Las probabilidades de éxito son infinitamente mayores cuando se ejerce este derecho contra las usurpaciones de los gobernantes nacionales que cuando se ejerce contra los gobernantes de un estado miembro. Si las personas encomendadas con el poder supremo de un estado concreto se transforman en usurpadores, sus respectivas regiones, subdivisiones o distritos no podrán tomar medidas oficiales para defenderse al no contar con un gobierno autónomo. Los ciudadanos tendrían que tomar las armas de manera tumultuosa, sin concierto, sin organización sistemática, sin más recursos que su coraje y desesperación. Estando los usurpadores revestidos de autoridad legal, podrán aplastar a la oposición cuando aún se encuentre en un estado embrionario. Cuanto más pequeño sea el territorio, más difícil será que el pueblo forme un plan de oposición formal o sistemático, y más fácil será que resulte derrotado ya al principio. Los usurpadores podrán conseguir información inmediata sobre los preparativos y movimientos populares, y la fuerza militar de los usurpadores podrá dirigirse rápidamente contra la zona en la que surge oposición. En tal situación, para que tuviera éxito la resistencia popular, sería necesaria una particular coincidencia de circunstancias.

Si los ciudadanos conocen sus derechos y están dispuestos a defenderlos, al ampliar la extensión del Estado aumentan los obstáculos a la usurpación y las facilidades para resistirla. La fuerza artificial de un gobierno contrasta con la fuerza natural de una gran comunidad, cuyo poder es mayor que el de una comunidad pequeña, y más competente para luchar contra intentos por establecer una tiranía desde el gobierno. No exageramos al afirmar que, en una Confederación, el

pueblo es dueño de su propio destino. Los poderes públicos casi siempre son rivales de otros poderes públicos, por lo cual, el gobierno nacional siempre estará dispuesto a oponerse a que los gobiernos estatales se excedan en sus competencias, y estos tendrán la misma disposición hacia el gobierno nacional. Cada vez que el pueblo se ponga en uno u otro lado de la balanza, su peso siempre será determinante. Si uno de los dos gobiernos viola los derechos del pueblo, los ciudadanos podrán recurrir al otro gobierno, utilizándolo como un instrumento para conseguir reparaciones. ¡Qué sabios serán los ciudadanos si mantienen a la Unión en alta estima, pues así conseguirán una posición ventajosa, lo cual es inestimable en cualquier conflicto!

Podemos considerar como un axioma de nuestro sistema político que, ante cualquier contingencia que surja, los gobiernos estatales siempre nos ofrecerán una total seguridad contra violaciones de las libertades públicas por parte de la autoridad nacional. Aunque hubiera planes de usurpación que pasaran inadvertidos por el pueblo, es difícil que se inventen suficientes pretextos como para poder ocultarlos a los ojos de cuerpos selectos como las asambleas legislativas, que tendrán mejores fuentes de información. Estas podrán descubrir el peligro ya de antemano y, dado que poseen tanto los órganos de poder civil como la confianza del pueblo, podrán adoptar un plan formal de oposición que coordine todos los recursos de la comunidad. Sería fácil que se comunicasen entre sí los diversos estados, poniendo en común sus fuerzas para proteger su libertad compartida.

Otra fuente de seguridad se halla en la gran extensión del país. Ya hemos experimentado la utilidad de ello durante ataques llevados a cabo por potencias extranjeras, y tendrá precisamente el mismo efecto ante iniciativas llevadas a cabo por eventuales gobernadores ambiciosos en nuestros propios consejos nacionales. Si el ejército federal sofocara la resistencia de un estado, otros estados más distantes podrían ganar terreno con sus fuerzas. Los avances en un frente tendrían que ser abandonados para poder someter a la oposición surgida en otra parte, y tan pronto se viera libre la parte sometida, renovaría sus esfuerzos y reavivaría su resistencia.

Debemos recordar que el número de efectivos militares siempre estará determinado por los recursos del país. Pasará mucho tiempo hasta que lleguemos a poder mantener un ejército grande y, a medida que aumenten los recursos para ello, es probable que aumente también la población y la fuerza natural de la comunidad. ¿Cuándo llegará nuestro gobierno federal a poder formar y mantener un ejército capaz de imponerse con despotismo sobre el gran conjunto de personas que forman este inmenso imperio? El pueblo tiene la capacidad de tomar medidas defensivas por medio de los gobiernos estatales, actuando como naciones independientes, con toda celeridad, formal y sistemáticamente. Podemos considerar toda preocupación al respecto como una enfermedad que carece de cura, inmune tanto a argumentos, como a razones.

PUBLIUS (Hamilton)

Número 29
Sobre la milicia

The Independent Journal, 9 de enero de 1788

El poder regulatorio sobre la milicia, y el mando de ella en tiempos de insurrecciones o invasiones, son aspectos naturales de las tareas de supervisar la defensa común y asegurar la paz interna de la Confederación.

No hace falta una gran preparación en la ciencia de la guerra para discernir que una uniformidad de organización y disciplina de la milicia tendrá efectos muy beneficiosos para la defensa colectiva. Permite cumplir las obligaciones de campamento y campo con inteligencia y concierto mutuo –una ventaja de particular importancia en operaciones militares– y facilita que se logre el grado de destreza en actividades militares que resulta esencial para la utilidad de la milicia. Esta deseada uniformidad solo se conseguirá si se confía la dirección de la milicia a la autoridad nacional. Constituye, por tanto, un gran acierto que el plan de la Convención proponga ceder a la Unión el poder de «proveer para la organización, el armamento, y la disciplina de la milicia, y para gobernar a aquella sección que esté al servicio de los Estados Unidos, *reservando a los estados respectivos el poder de nombrar oficiales y la autoridad de entrenar a la milicia según la disciplina preestablecida por el Congreso*»[104].

De las diversas posturas contrarias a este plan, no hay ninguna tan sorprendente ni tan insostenible como la que se mantiene contra esta disposición concreta. Si la forma más natural de defender un país libre es por medio de una milicia civil bien organizada, es evidente que debería estar bajo el mando y a disposición del cuerpo que está constituido como guardián de la seguridad nacional. Si este cuerpo ejerce un poder eficaz sobre la milicia, se elimina, en la medida de lo posible, cualquier eventual incentivo o pretexto que pudiera haber para formar un ejército permanente –esta institución tan antagónica y amenazadora para la libertad[105]–. Si el gobierno federal puede mandar que la milicia actúe en las situaciones de crisis que requieran un apoyo militar a la magistratura civil, será más fácil prescindir de otro tipo de fuerza. Pero si no puede hacer uso de la milicia, tendrá que recurrir a un ejército. La forma más segura de evitar la existencia de un ejército no será prohibiéndolo mil veces sobre el papel, sino haciendo que sea considerado como algo innecesario.

Con el fin de fomentar rechazo al poder de usar la milicia para la ejecución de las leyes de la Unión, se ha dicho que no hay disposición alguna en la Constitución propuesta que requiera la formación de un POSSE COMITATUS para asistir al magistrado en el cumplimiento de sus obligaciones[106]. De ello llegan a inferir que se pretendía recurrir a la fuerza militar como único auxilio. Hay una sorprendente incoherencia en estas objeciones, que a veces incluso proceden de una misma fuente, lo cual no revela, por cierto, una imagen muy favorable de la sinceridad o imparcialidad de sus autores. Las mismas personas que en un momento dado nos dicen que los poderes del gobierno federal serán despóticos e ilimitados, a continuación afirman que no tiene la autoridad suficiente para mandar que se constituya un POSSE COMITATUS. Afortunadamente, lo último no llega a ser verdad, y lo primero va más allá de la realidad. Sería absurdo dudar que un derecho a aprobar todas las leyes *necesarias* y *convenientes* para ejecutar sus poderes declarados[107] no se extendiera, también, a poder requerir una asistencia ciudadana a los oficiales encargados de la ejecución de dichas leyes. Del mismo modo, sería absurdo creer que un derecho a legislar leyes necesarias y convenientes para la imposición y recaudación tributaria podría llevar a cambios en las normas que rigen las herencias y los traspasos de bienes raíces, o la abolición del juicio por jurado en los casos relacionados con ello. Puesto que evidentemente no tiene ningún sentido suponer una falta de poder a la hora de requerir la ayuda de un POSSE COMITATUS, la conclusión que se ha derivado de ello es, en lo que respecta a la autoridad del gobierno federal sobre la milicia, a la vez aviesa e ilógica. Basándose en el simple hecho de que exista un poder

para utilizar la fuerza cuando resulte necesaria, ¿cómo se puede llegar a inferir que se pretendía que fuese este el único instrumento de autoridad? ¿Qué debemos pensar de los motivos de personas sensatas que se sienten inducidas a razonar de manera tan extravagante? ¿Cómo evitaremos sentir un conflicto entre nuestra caridad y nuestras convicciones?

Por un curioso refinamiento del espíritu de desconfianza republicana, nos han enseñado a sentirnos amenazados incluso por la milicia en manos del gobierno federal. Nos han dicho que se podrían formar cuerpos especiales compuestos por jóvenes y fervientes individuos que acabarían siendo serviles a las ideas de un poder constituido de manera arbitraria. Es imposible prever el plan que seguirá el gobierno nacional para la reglamentación de la milicia. Pero siento tal grado de desacuerdo con aquellos que se oponen a un cuerpo selecto por el peligro que acarrea, que si la Constitución estuviera ratificada y le estuviera expresando mis sentimientos a un miembro de la Asamblea Legislativa federal sobre el tema de formar una milicia, en sustancia, le diría lo siguiente:

«Aunque fuera posible introducir un plan de disciplina militar para todas las milicias de los Estados Unidos, sería algo tan fútil como dañino. Para lograr un nivel razonable de pericia en maniobras militares hace falta dedicarle tiempo y esfuerzo. No es suficiente ni un día, ni una semana, ni un mes. Sería un verdadero agravio para el pueblo obligar a la nutrida multitud de la pequeña burguesía y a otras clases de ciudadanos a estar sobre las armas con el propósito de llevar a cabo maniobras y ejercicios de perfeccionamiento militar, con tanta frecuencia como sea menester para alcanzar un grado de perfección que asegure una milicia bien organizada. Constituiría una pesada carga para el pueblo y le causaría una grave pérdida de bienestar, pues reduciría la productividad del país en una cantidad tal que, si la calculamos a partir del número actual de habitantes, no estaría por debajo del millón de libras. No es sabio intentar algo que reduce tan seriamente la mano de obra y la industria; si este experimento se llevara a cabo, no tendría éxito porque no lo soportaríamos mucho tiempo. Con respecto al pueblo en general, no se puede establecer otro objetivo más allá que tener a los ciudadanos adecuadamente armados y equipados y, para asegurar que estos no acabaran en el descuido, haría falta reunirles una o dos veces al año.

Pero aunque sea necesario abandonar cualquier proyecto para extender la disciplina militar a todo el país, por ser perjudicial y nada factible, es muy importante que se adopte cuanto antes un plan bien asentado para la adecuada formación de una milicia. La atención del gobierno debería estar dirigida sobre todo a la formación de un cuerpo selecto de tamaño moderado, siguiendo unos principios que realmente propicien la utilidad de la milicia en caso de necesidad. Restringiendo así el plan, será posible tener un excelente cuerpo miliciano, bien preparado, listo para entrar en acción cuando la defensa del Estado así lo requiera. Esto debilitará el argumento a favor de establecer estructuras militares permanentes. Además, si en algún momento las circunstancias obligasen al gobierno a formar un ejército de cierta magnitud, no se transformará en una amenaza seria para las libertades del pueblo mientras haya un gran cuerpo de ciudadanos con casi el mismo grado de disciplina y destreza en el uso de las armas, dispuestos a defender sus derechos y los de sus conciudadanos. Este me parece que es el único sustituto y, a la vez, la mayor seguridad ante la posibilidad de que exista en algún momento un ejército permanente.»

En esto me diferencio de los adversarios de la Constitución propuesta: razonando sobre el mismo tema y usando las mismas fuentes, ellos presentan multitud de peligros e innumerables causas de perdición, mientras yo voy aduciendo argumentos que muestran nuestra seguridad. De todos modos, ni ellos ni yo podemos prever cómo razonará la Asamblea Legislativa nacional sobre este tema.

Existe algo tan inverosímil y extravagante en la idea de que la milicia haga peligrar nuestra libertad, que uno no sabe si tratarla con gravedad o socarronería, si considerarla como una mera prueba de habilidad similar a las paradojas de los retóricos, como una engañosa treta para crear prejuicios a cualquier precio, o como el inquietante engendro del fanatismo político. En nombre del sentido común, me pregunto dónde terminarán nuestros temores si no podemos fiarnos de nuestros propios hijos, hermanos, vecinos o conciudadanos. ¿Qué sombra de peligro puede haber para personas que se mezclan a diario con sus conciudadanos, y que participan con ellos de los mismos sentimientos, emociones, hábitos e intereses? ¿Qué causa puede haber para temer el poder de la Unión para dictar las ordenanzas de la milicia y requerir sus servicios cuando sea menester, siempre y cuando los estados miembros mantengan el *poder único y exclusivo de nombrar oficiales*? Aunque existieran fundadas razones para desconfiar de la milicia establecida de la forma que fuere bajo el gobierno federal, el hecho de que sean los estados quienes nombran a los oficiales debería borrar inmediatamente esta desconfianza. No puede haber duda alguna de que esto siempre les asegurará la influencia predominante sobre la milicia.

Al leer muchas de las publicaciones contrarias a la Constitución, uno se imagina que está hojeando algún relato o romance mal escrito, que solo trae a la mente criaturas temibles y distorsionadas –horrendas gorgonas, hidras y quimeras[108]– en vez de imágenes naturales y agradables. Estas publicaciones deforman y desfiguran todo lo que representan, transformando en monstruos todo lo que tocan.

Un ejemplo de esto se ve en los exagerados y descabellados comentarios hechos en lo tocante al poder para requerir los servicios de la milicia. La de Nueva Hampshire tendrá que dirigirse a Georgia, la de Georgia a Nueva Hampshire, la de Nueva York a Kentucky, y la de Kentucky al lago Champlain. Las deudas acumuladas con franceses y holandeses serán pagadas no en luises de oro y ducados, sino en milicianos. En un momento dado un gran ejército se dedicará a tirar por tierra todas las libertades del pueblo, y luego la milicia de Virginia se verá forzada a dejar atrás sus casas para marchar quinientas o seiscientas millas con la obligación de derrotar la rebelión republicana que existe en Massachusetts. La milicia de Massachusetts será llevada la misma distancia para doblegar la obstinada altivez de los aristocráticos virginianos.

La gente que desvaría de tal manera, ¿piensa que con sus malas artes o su elocuencia puede convencer al pueblo de América para creerse cualquier fanfarronada o absurdo como si fuera una verdad infalible? Si alguien utilizara un ejército como motor de su despotismo, ¿qué necesidad tendría de la milicia? Y si no existiese tal ejército, ¿a dónde se dirigiría la milicia, irritada al ser obligada a llevar a cabo una lejana y penosa expedición para cimentar las cadenas de la esclavitud sobre una parte de sus conciudadanos? ¿No se encaminaría hacia la sede de los tiranos que habían concebido un proyecto tan necio y malévolo, para aplastarlos en sus imaginarias fortalezas de poder, haciendo de ellos un ejemplo de la justa venganza de un pueblo explotado y encolerizado? ¿Son estas las medidas empleadas por usurpadores dispuestos a dominar una nación numerosa e ilustrada? ¿Comienzan, acaso, por fomentar un aborrecimiento general de los mismos instrumentos que piensan usurpar? ¿Es normal iniciar una carrera política haciendo un uso torticero y sin sentido del poder, sin otro fin que el de atraer odio y execración generalizados? Este tipo de suposiciones, ¿constituyen lo que podríamos llamar admoniciones sensatas de auténticos patriotas, que muestran discernimiento, dirigidas a un pueblo que también discierne? ¿O son los incendiarios desvaríos de individuos airados, o bien de obcecados partidarios de alguna causa? Incluso suponiendo que los líderes nacionales estuvieran motivados por la más ingobernable ambición, aun así es inimaginable que pudieran emplear medios tan disparatados para alcanzar sus designios.

En tiempos de insurrecciones o invasiones sería natural y apropiado que la milicia de un estado se encamine hacia otro para oponerse al enemigo común, o para proteger a la república de la violencia de una facción, o de la sedición. Este primer caso se dio a menudo en el transcurso de la última guerra[109], y de hecho, este socorro mutuo es uno de los principales fines de nuestra asociación política. Cuando esté en peligro un vecino, si el poder para socorrer está bajo el mando de la Unión no habrá problemas de pereza y apatía, y tampoco hará falta esperar a que se aproxime el peligro y surja el deseo de autoprotección, dada la debilidad de los impulsos por cumplir con el deber o la solidaridad.

PUBLIUS (Hamilton)

Número 30
Sobre los impuestos

The New York Packet, 28 de diciembre de 1787

Ya hemos aclarado que el gobierno federal debería ostentar el poder de mantener unas fuerzas nacionales, incluyendo en esto los gastos de levas de tropas, construcción y equipamiento de flotas y cualquier otro gasto relacionado con operaciones y cuestiones militares. Pero estos no son las únicas materias a las cuales ha de extenderse la jurisdicción de la Unión en materia de ingresos. Ha de incluir una disposición que permita mantener a los funcionarios civiles nacionales, y pagar las deudas nacionales contraidas o por contraer junto con todos aquellos apartados que requieran desembolsos del tesoro nacional. En resumen, hace falta que exista un poder tributario general imbricado, de un modo u otro, en la estructura del gobierno.

El dinero es considerado correctamente como el principio vital del cuerpo político, aquello que le da vida, movimiento y le permite llevar a cabo sus funciones más esenciales. Por tanto, debería ser considerado como un elemento indispensable de toda Constitución el incluir un poder integral para procurar una serie de ingresos constantes y adecuados, en la medida en que lo permitan los recursos de la comunidad. Una deficiencia en este aspecto llevará consigo uno de dos males: o bien el pueblo será objeto de pillaje constante al no haber otra manera de atender las necesidades públicas, o bien el gobierno tenderá hacia una atrofia fatal y, al cabo de poco tiempo, perecerá.

En los imperios otomano y turco el soberano no tiene derecho a crear un nuevo impuesto, aunque en otras cuestiones sea señor y amo de las vidas y fortunas de sus súbditos. En consecuencia, permite que los bajás o gobernadores de las provincias se dediquen al pillaje a discreción y, a su vez, consigue de ellos las sumas necesarias para satisfacer sus propias necesidades, y las de su estado[110].

Por causas similares el gobierno de la Unión americana ha llegado a un estado de desintegración, acercándose cada vez más a la desaparición. ¿Quién puede dudar de que, para la felicidad de los habitantes de ambos países, habría sido más favorable depositar en manos apropiadas una autoridad competente que pudiera conseguir ingresos suficientes para las necesidades del pueblo?

Aun siendo débil, la Confederación actual pretendía dejar en manos de los Estados Unidos un poder ilimitado para proveer las necesidades monetarias de la Unión. Pero, al aplicar un principio

errado, la intención original se ha visto completamente frustrada. Como ya hemos mencionado, según los artículos que componen dicho acuerdo, el Congreso está autorizado a determinar e informar de las sumas que considera necesarias para los gastos de los Estados Unidos, y si se ajusta a las reglas de proporcionalidad, sus requerimientos son de todo punto constitucionalmente obligatorios para los estados. Estos no tienen base legal para poner en duda el requerimiento; solo tienen discreción para determinar cómo conseguirán los medios para pagar lo requerido. Aunque este sea constitucionalmente el caso, y es así con toda certeza y rigor, sin embargo, los estados cuestionan constantemente los requerimientos de la Unión y seguirán haciéndolo mientras los ingresos de la Confederación dependan de la agencia intermedia de sus miembros. Esto ocurre aun cuando rara vez se haya reivindicado expresamente tal derecho, si es que se ha hecho alguna vez, pues sería una infracción de los artículos de la Confederación. Toda persona con un mínimo de información sobre nuestros asuntos públicos conoce las consecuencias de este sistema, que hemos expuesto extensamente en diversas secciones de estas investigaciones. Esto nos proporciona muchísimas razones tanto para nuestra mortificación, como para regodeo de nuestros enemigos.

¿Qué otro remedio puede haber para esta situación más que cambiar el sistema que la ha causado, el falaz y engañoso sistema de cuotas y requerimientos? ¿Qué otro sistema puede ser ideado para sustituir a este *ignis fatuus*[111] de las finanzas, salvo el de permitir al gobierno nacional que consiga sus propios ingresos por los métodos ordinarios de imposición autorizados en toda Constitución bien estructurada de gobierno civil? Siempre existirán personas ingeniosas que puedan pronunciar una opinión plausible sobre cualquier tema. Pero no hay ingeniosidad humana que nos pueda mostrar alternativa alguna ante las inconveniencias y vergüenzas que naturalmente se derivan de unos ingresos insuficientes para las arcas públicas.

Los más inteligentes adversarios de la nueva Constitución admiten la fuerza de este razonamiento, pero matizan esta admisión estableciendo una distinción entre lo que llaman imposición *interna* y *externa*[112]. La primera categoría la reservan a los gobiernos estatales; la segunda –que limitan a derechos comerciales de aduanas, o más bien a aranceles sobre artículos de importación– se declaran dispuestos a concederla a la autoridad federal. Pero esta distinción viola una máxima fundamental del buen sentido y de toda política prudente: que cada PODER ha de ser proporcional a su OBJETIVO; y deja, por ende, al gobierno nacional en una cierta posición de tutelaje de los gobiernos estatales, lo cual contraviene toda concepción de vigor o eficiencia. ¿Quién puede pretender que los impuestos comerciales de aduanas vayan a resultar suficientes de por sí para cubrir las exigencias presentes y futuras de la Unión? No sería sensato confiar que serán suficientes por sí solos para cubrir las necesidades actuales, incluso bajo condiciones totalmente favorables, teniendo en cuenta la actual deuda exterior e interior y aplicando cualquier plan de pago que sea razonable para alguien medianamente convencido de la importancia de la justicia y del crédito público, sumando además lo que todos reconocen como gastos fundamentales de gobierno. Las necesidades futuras no se pueden calcular ni limitar, y tampoco debemos acotar el principio al que hemos aludido repetidamente de poder proveer para ellas a medida que surjan. Pienso que la historia de la humanidad nos enseña que, *en el transcurso normal de las cosas, en cada fase de la existencia de una nación, sus necesidades serán consideradas tan extensas, por lo menos, como sus recursos*.

Cuando sostienen que se pueden suplir los déficit por medio de requerimientos sobre los estados miembros, es como si por una parte dijeran que no se puede depender de este sistema y luego confiaran en él para todo aquello que supere cierto límite. Los que hayan prestado atención a los vicios y a las deformidades de este formato tributario, constatados por los hechos o analizados a

lo largo de estos artículos[113], seguramente considerarán como algo totalmente desafortunado la idea de dejar los intereses nacionales en manos de este formato tributario. Cada vez que entra en funcionamiento, su tendencia ineludible es a debilitar la Unión y a sembrar semillas de discordia y de contienda o bien entre la cabeza federal y sus miembros, o bien entre los miembros mismos. Utilizando este método, ¿podemos suponer que en adelante cubriremos mejor los déficit de la Unión de lo que hemos podido cubrir sus necesidades totales hasta ahora? Recordemos que si requerimos menos de los estados, a la vez serán proporcionalmente menores los medios que tengan para hacer frente a ello. Si aceptáramos las opiniones de aquellos que luchan por esta distinción, uno concluiría que en cuestiones de asuntos públicos existe algún punto concreto en la economía y que, al superarlo, permite detenerse y decir: hasta este punto se ha potenciado la felicidad pública al financiar las necesidades del gobierno, pero a partir de aquí ya no nos incumbe ni merece nuestra atención. ¿Cómo es posible que un gobierno medio abastecido y siempre necesitado pueda cumplir los propósitos de sus instituciones, ofreciendo seguridad, fomentando la prosperidad, o sosteniendo la reputación de su *Estado*[114]? ¿Cómo llegará jamás a poseer energía o estabilidad, dignidad o crédito, a ganarse la confianza de su país o el respeto de otros? ¿Cómo podrá administrar sin caer en una serie de impotentes y vergonzosas concesiones? ¿Cómo podrá evitar tener que sacrificar a menudo sus obligaciones ante necesidades más inmediatas? ¿Cómo podrá emprender o rematar ningún extenso proyecto para el bien público?

Examinemos los efectos de esta situación cuando, por primera vez, nos involucremos en una guerra. Pongamos por caso que los ingresos derivados de derechos de aduanas cubren las necesidades de la deuda pública y del funcionamiento del gobierno en tiempos de paz. En tales circunstancias estalla una guerra. ¿Cuál será la probable conducta del gobierno en esa crisis? Por experiencia sabe que no se puede depender exclusivamente de los requerimientos. Siendo incapaz de conseguir nuevos recursos por su propia autoridad, e impulsado por una situación de peligro nacional, ¿no recurrirá a desviar para la defensa del estado fondos ya destinados a otros objetivos? No es fácil imaginar cómo evitar una acción así, y si tuviera lugar, está claro que destruiría el crédito público precisamente en el instante en que llega a ser imprescindible para la seguridad pública. Sería una colosal necedad pensar que se pudiera prescindir del crédito en una crisis así. En el sistema bélico moderno, las más prósperas naciones están obligadas a recurrir a cuantiosos préstamos, y un país tan poco opulento como el nuestro sentirá esta necesidad mucho más que otros. ¿Pero quien le prestará a un gobierno que inicia sus tentativas de endeudamiento con un acto que demuestra que, para liquidar la deuda, está tomando unas medidas reputadas de inseguras? Los préstamos que conseguiría serían tan limitados en su cuantía como gravosos en sus condiciones, pues estarían sujetos a los mismos criterios que utilizan comúnmente los usureros para prestar a deudores que están en quiebra, o que se hallan implicados en fraudes: austeridad y primas altísimas.

Tal vez alguno se imagina que en este supuesto, aunque el gobierno nacional disponga de un poder impositivo ilimitado, aun así tendría que desviar fondos ya destinados a otras cosas, dada la escasez de recursos en este país. Pero cualquier temor a este respecto se verá apaciguado por estas dos observaciones: en primer lugar, que la totalidad de los recursos de la comunidad estarán volcados en beneficio de la Unión –estamos convencidos de ello–; y segundo, que se podrá afrontar sin dificultades cualquier déficit que haya por medio de préstamos.

El gobierno nacional podrá endeudarse tanto como lo requieran las circunstancias, gracias a su poder para conseguir nuevos fondos, regulando nuevos hechos imponibles por su propia decisión. Así tanto los ciudadanos extranjeros como americanos podrán fiarse de la solvencia del gobierno

al asumir sus compromisos. Pero depender de un gobierno que, a su vez, depende de otros trece para poder cumplir con las condiciones de sus contratos, una vez conocidos los detalles de esta situación, requeriría un grado tal de credulidad rara vez presente en las transacciones financieras, y poco conciliable con la agudísima percepción que suele existir entre los avaros.

Este tipo de reflexiones puede que resulten insustanciales para aquellos que esperan ver realizadas en América las bucólicas escenas de la era poética o mítica. Pero para los que creen que, en nuestro país, padecemos dosis similares de las mismas vicisitudes y calamidades que han sido la suerte de otras naciones, estas reflexiones serán del máximo interés. Estos últimos deben estar contemplando la situación actual de nuestra nación con dolorosa solicitud, lamentando los males que, con demasiada facilidad, se podrían infligir a este país por culpa ora de la ambición, ora de la venganza.

PUBLIUS (Hamilton)

Número 31
Continuación del mismo tema

The New York Packet, 1 de enero de 1788

En las disquisiciones de cualquier tipo, siempre hay verdades fundamentales o primeros principios de los que depende todo el razonamiento posterior. Contienen una evidencia interna a la que asiente el pensamiento incluso antes de reflexionar sobre ello o relacionarlo con otras cosas. Si no producen este efecto, será por causa de algún desorden en los órganos de percepción, o debido a la influencia de algún interés, pasión o prejuicio profundo. Las máximas de la geometría son de este tipo: «el todo es mayor que las partes», «dos elementos iguales a un tercero serán a su vez iguales entre sí», «dos líneas rectas no pueden delimitar un espacio», «todo ángulo recto es igual a cualquier otro». Comparten la misma naturaleza estas máximas de ética y política: no puede haber un efecto sin una causa, los medios deben ser proporcionales a los fines, cada poder debe concordar con el objetivo de dicho poder y no se debería limitar un poder destinado a alcanzar un fin que, a su vez, no tiene límites definidos. Y hay otras verdades en estas dos ciencias que, aunque no pueden pretender llegar a la altura de los axiomas, están tan directamente inferidas de ellos y son tan obvias en sí mismas y tan patentes a los simples dictados del sentido común, que reclaman el asentimiento de toda mente sólida e imparcial, con un grado de fuerza y convicción casi tan irresistible como los axiomas.

En contraste con los afanes que crean y activan desordenadas pasiones en el corazón humano, la investigación geométrica se centra en objetos tan abstractos, que la humanidad no tiene problemas en adoptar tanto sus teoremas más simples como aquellas paradojas abstrusas que son susceptibles de demostración, pero que no se ajustan a las concepciones naturales que la mente podría elaborar sobre el tema con la ayuda de la filosofía. La INFINITA DIVISIBILIDAD de la materia, es decir, que algo FINITO sea INFINITAMENTE divisible hasta el más diminuto átomo, es un punto en el que están de acuerdo los estudiosos de la geometría, aunque sea tan

incomprensible para el sentido común como cualquier otro misterio religioso laboriosamente atacado por las baterías de los infieles.

Pero en las ciencias morales y políticas la gente se muestra mucho menos maleable y, hasta cierto punto, es bueno y útil que sea así. La prudencia y la investigación constituyen una armadura necesaria contra el error y la imposición de ideas. De todos modos, esta rigidez puede ser llevada hasta un extremo y, entonces, degenera en obstinación, perversidad o insinceridad. Aunque no se pueda pretender que los principios del saber moral y político posean, en general, el mismo grado de certeza que los de las matemáticas, alcanzan pretensiones mucho más altas de lo que podríamos imaginar si solo juzgamos la conducta humana basándonos en casos concretos. Suele haber mayor oscuridad en las pasiones y los prejuicios del sujeto que razona, que en el tema en sí. Son demasiadas las ocasiones en que los seres humanos, en vez de darle rienda suelta a su propio entendimiento, ceden ante algún prejuicio desfavorable, empecinándose con determinadas palabras y confundiéndose con matices.

¿De qué otro modo puede acontecer que, entre personas con discernimiento (suponiendo que sean sinceros en su oposición), exista alguien contrario a algo tan obvio como que el gobierno de la Unión necesita un poder general de imposición? Estas posiciones ya han sido expuestas en otra parte[115], por lo cual aquí nos limitaremos a hacer una recapitulación como introducción a un examen de lo sostenido en su contra. En esencia, se han presentado las siguientes objeciones:

Un gobierno debería contener en sí todo el poder necesario para alcanzar plenamente los objetivos que se le han marcado, y para cumplir de lleno con las responsabilidades que se le han confiado, sin estar sometido a otros controles que los del bien público y la opinión del pueblo.

Dado que existe una disposición para el caso de bajas militares y peligros en los deberes de supervisar la defensa nacional y asegurar la paz pública ante violencia, externa o interna y, puesto que es imposible preestablecer los límites de estos, no debería haber más límites al poder de provisión para estas situaciones que las exigencias del país y los recursos de la comunidad.

Habida cuenta que los ingresos tributarios constituyen el principal vehículo para dar respuesta a las exigencias nacionales, el poder de procurar impuestos en toda su plenitud deberá necesariamente estar incluido en el poder de proveer para estas exigencias.

Puesto que tanto la teoría como la práctica demuestran que el poder para procurar financiación se ejerce en vano cuando se aplica a los estados en sus capacidades colectivas, por ello el gobierno federal ha de estar necesariamente investido de un irrestricto poder de imposición por vía directa.

Si la experiencia no demostrara lo contrario, sería natural concluir que el razonamiento a favor de poner en manos del gobierno nacional un poder impositivo general se puede basar perfectamente en la evidencia aportada por estas proposiciones, sin que sea preciso ningún argumento o ejemplo adicional. Pero en vez de reconocer la justicia y verdad de este argumento, nos encontramos con que algunos antagonistas, de hecho, parecen mostrarse aún más suspicaces en su oposición a esta parte del proyecto constitucional. Por ello, puede ser provechoso analizar los argumentos con los que combaten este plan.

En esta materia los argumentos más elaborados parecen resumirse en lo siguiente: «A pesar de que no se puedan acotar las exigencias de la Unión, no es verdad que el poder impositivo deba ser ilimitado. Para alcanzar los objetivos de la administración local, es tan necesario que tenga ingresos como lo es para la Unión, y ambos son de igual importancia para la felicidad del pueblo. Por tanto, resulta tan necesario que los gobiernos estatales tengan medios para suplir sus necesidades, como que el gobierno nacional posea la misma facultad con respecto a lo necesario para la Unión. Pero si el *segundo* posee un poder impositivo ilimitado, esto probablemente prive

al *primero* de los medios para suplir sus necesidades, sometiéndolas enteramente a la merced del legislativo nacional. Dado que las leyes de la Unión han de ser las leyes supremas de este país, y dado que el gobierno nacional ha de tener poder para aprobar toda ley NECESARIA para la ejecución de la autoridad que se le quiere encomendar, podría en cualquier momento abolir los impuestos establecidos por los estados, bajo el pretexto de que interfieren con los suyos. Podría justificarlo alegando una necesidad de alcanzar mayor eficacia en recaudar a nivel nacional. Y así todos los instrumentos de imposición podrían paulatinamente llegar a estar sujetos a un monopolio del gobierno federal que excluiría y destruiría del todo a los gobiernos de los estados»[116].

Este modo de razonar parece girar, a veces, en torno a una supuesta usurpación por parte del gobierno nacional, y otras se presenta como una simple deducción basada en el funcionamiento constitucional de los poderes nacionales expresamente otorgados. Solo se le puede suponer alguna pretensión de imparcialidad a la luz de la segunda interpretación. Tan pronto nos lanzamos a hacer conjeturas sobre usurpaciones por parte del gobierno federal, caemos en un abismo insondable y nos ponemos fuera del alcance de la sana razón. La imaginación puede deambular a sus anchas, hasta que acaba aturdida entre los laberintos de un castillo encantado, sin saber hacia dónde dirigirse para escapar de los espectros que ha convocado. Sean cuales sean los límites o los cambios en el poder de la Unión, resulta fácil imaginar una lista interminable de posibles peligros; y si nos permitimos una excesiva desconfianza o timidez, podemos llegar a un estado de escepticismo e irresolución total. Repito lo que, en esencia, he dicho en otro sitio[117]: todo comentario basado en un peligro de usurpación debería centrarse en la composición y estructura del gobierno, no en la naturaleza o extensión de sus poderes. En razón de sus respectivas constituciones, los gobiernos de los estados están investidos de plena soberanía. ¿Cuál será nuestra seguridad ante usurpaciones que surjan por esa vía? Es indudable que se basa en la manera en que han sido formados los estados, y la forma en que dependen del pueblo los administradores del gobierno. Si, tras un examen imparcial, la futura estructura del gobierno federal parece ofrecer el mismo tipo de seguridad en medida suficiente, entonces habría que desechar cualquier temor sobre eventuales usurpaciones.

No hay que olvidar que resulta tan probable la tendencia a que los gobiernos estatales invadan las competencias de la Unión, como la propensión de la Unión a invadir competencias propias de los gobiernos estatales. En un conflicto así, el poder para prevalecer depende de los medios que tengan a su alcance los contendientes para alcanzar el éxito. En las repúblicas la fuerza siempre está de parte del pueblo y, dado que hay razones de peso para suponer que los gobiernos estatales generalmente tendrán mayor influencia sobre el pueblo, sería natural concluir que en tales pugnas la Unión acabará estando en desventaja. Hay una mayor probabilidad de que sean los estados miembros quienes invadan las competencias federales, y no al contrario. Pero está claro que cualquier conjetura de este tipo se muestra forzosamente nebulosa y en extremo falible. El camino más seguro es, sin duda, el de dejar a un lado las conjeturas y centrar nuestra atención únicamente en la naturaleza y extensión de los poderes delineados en la Constitución. Todo lo que vaya más allá de esto, hay que dejarlo a la merced de la prudencia y firmeza del pueblo. Al tener en sus manos la balanza, esperemos que se esmere siempre por conservar el equilibrio constitucional entre el gobierno nacional y los gobiernos de los estados. Basándonos en esto, que constituye el verdadero fundamento de la cuestión, no resulta difícil obviar las objeciones que han sido aducidas contra un poder impositivo indefinido en manos de los Estados Unidos.

PUBLIUS (Hamilton)

Número 32
Continuación del mismo tema

The Independent Journal, 2 de enero de 1788

Estoy convencido de que es irreal el peligro que los gobiernos de los estados parecen derivar del poder de la Unión para controlarles en materia impositiva. Ante un uso opresivo del gobierno federal, se levanta una barrera absoluta constituida tanto por la opinión del pueblo, como por la gran amenaza que supondría provocar una sensación de resentimiento en los gobiernos de los estados y, por último, la convicción de que es útil y necesaria la administración estatal para las cuestiones específicas de los estados. Pero estoy dispuesto a reconocer que es completamente justo razonar que los estados deberían poseer, por su parte, una autoridad independiente y libre que les permita recaudar los fondos requeridos para atender a sus necesidades. Hecha esta concesión, afirmo que mantendrán esta autoridad de manera absoluta e incondicional bajo el plan de la Convención, salvo en los impuestos sobre artículos de importación y exportación. Cualquier intento del gobierno federal para recortar el ejercicio de esta autoridad sería una violenta usurpación de poderes, sin justificación alguna en ningún artículo o cláusula de la Constitución.

La consolidación total de los estados bajo una completa soberanía nacional implicaría una subordinación absoluta de las partes, y sus poderes restantes dependerían por completo de la voluntad nacional. Pero, toda vez que el plan de la Convención solo apunta hacia una Unión o consolidación parcial, los gobiernos estatales claramente retendrán toda la soberanía que ya poseían, salvo los derechos que en dicho acto fueron delegados como competencia *exclusiva* a los Estados Unidos. Ahora bien, una delegación exclusiva o enajenación de soberanía de los estados solo se da en tres casos: cuando la Constitución expresamente cede la competencia exclusiva a la Unión; cuando otorga cierta competencia a la Unión y en otro lugar del texto prohíbe a los estados el ejercicio de dicha competencia; y cuando atribuye a la Unión una competencia que causaría una situación totalmente *contradictoria* e *incompatible* si fuese ejercida a la vez por los estados. Uso estos términos para poder distinguir este último caso de otro que puede parecerse, pero que en realidad es muy diferente. Me refiero al ejercicio de una competencia compartida, lo cual a veces puede crear alguna interferencia en la *política* de algún órgano de la administración, pero que no implica contradicción o incompatibilidad constitucional en el ejercicio de autoridad. En los siguientes ejemplos se pueden ver estos tres casos de competencia exclusiva por parte del gobierno federal: la penúltima cláusula de la 8.ª sección del 1.er artículo de la Constitución propuesta establece expresamente que el Congreso ejerce una *«legislación exclusiva»* sobre el distrito que se expropiará para establecer la sede del gobierno. Esto sería un ejemplo del primer caso.

La 1.ª cláusula de la misma sección otorga al Congreso el poder «*de establecer y recaudar impuestos, aranceles, derechos de aduana e impuestos sobre el consumo*». La 2.ª cláusula de la sección 10.ª del mismo artículo declara que «sin el consentimiento del Congreso *ningún estado podrá establecer derechos de aduana o aranceles sobre artículos importados o exportados*, salvo con el fin de cumplir con sus leyes de inspección». De esto resulta un poder exclusivo para la Unión en materia de aranceles sobre artículos de importación y exportación, con la citada excepción. Pero este poder se halla limitado por otra cláusula que declara que ningún impuesto o arancel se impondrá a los artículos de exportación de un estado. Como consecuencia de este matiz, ahora solo se extiende esta competencia a *aranceles sobre artículos de importación*. Este es un ejemplo del segundo caso.

El tercero se halla en la cláusula que establece que el Congreso tendrá poder para «establecer una REGLA UNIFORME de nacionalización en todos los Estados Unidos». Esto necesariamente ha de ser exclusivo, pues si cada estado tuviera poder para dictar una REGLA DISTINTA, no sería posible disponer de una REGLA UNIFORME.

Un caso que tal vez se considere similar a este último, pero que en realidad es muy diferente, tiene que ver con la cuestión del poder para gravar cualquier artículo que no sea de importación o exportación. Sostengo que, en este ámbito, los Estados Unidos y los estados miembros tienen una autoridad manifiestamente compartida y equiparable. En la cláusula que otorga este poder no hay expresión alguna que indique que sea *exclusivo* de la Unión. No hay ninguna cláusula o frase que prohíba a los estados ejercer dicha competencia. De hecho, se da el caso contrario, y esto se deduce clara y concluyentemente de la restricción impuesta a los estados en cuanto a fijar aranceles sobre artículos de importación y exportación. Esta restricción implica reconocer que, de lo contrario, los estados poseerían este poder. Y constituye, además, una admisión de que permanece incólume la autoridad de los estados sobre todos los demás impuestos. Visto desde cualquier otra óptica, esta restricción sería innecesaria y peligrosa. Si al otorgar a la Unión el poder de establecer estos aranceles, se entendía que en este tema están excluidos o subordinados los estados, sería una restricción innecesaria y entonces estaría de más. Pero también sería peligrosa, pues nos conduciría, directamente, a cuestionar que los estados tengan un poder impositivo compartido con la Unión en todos los casos en que no se aplica esta restricción. Lo cual, según la lógica de nuestros rivales, no podría ser su intención.

Esta restricción es lo que los juristas denominan una NEGATIVA CON IMPLICACIÓN DE AFIRMATIVA. Es decir, *niega* una cosa y *afirma* otra. Niega la autoridad de los estados para establecer impuestos sobre artículos de importación y exportación, mientras afirma su autoridad para fijarlos en todos los demás objetos imponibles.

Sería mera sofistería argumentar que su sentido era el de excluir *totalmente* a los estados de los impuestos del primer tipo, dejándoles la libertad de establecer otros impuestos, *sujetos a un control* por parte del legislativo nacional. La cláusula restrictiva o inhibitoria solo dice que no fijarán tales aranceles *sin la autorización del Congreso*. Si lo entendiéramos en este último sentido, entonces la Constitución introduce una disposición formal que nos lleva a una conclusión absurda: que *si tienen el consentimiento* del legislativo nacional, los estados podrán establecer impuestos sobre artículos de importación y exportación, y gravar cualquier otro artículo, *excepto cuando se lo prohíba* dicho cuerpo. Si era esta la intención de la Convención, ¿por qué no se permitió que funcionara la cláusula inicial de manera supuestamente natural desde un principio, confiriendo así un poder impositivo general a la Unión? Es evidente que esta no puede haber sido su intención, y que el texto constitucional no permite esta interpretación.

En cuanto a una posible incompatibilidad entre el poder impositivo de los estados y de la Unión, esto no se puede sostener de modo que excluya a los estados. Es posible que un estado grave algún objeto imponible concreto, haciendo que *no sea oportuno* que la Unión grave también dicho artículo. Pero esto no implicaría que fuera inconstitucional el hecho de imponerle otro tributo. Sería prudente que las dos partes determinen la cuantía del impuesto y resulta oportuno o no que uno de los dos lo aumente; pero no habría ningún conflicto explícito de poderes en este caso. Cabe la posibilidad de que haya ocasiones en que no concuerden del todo el sistema financiero nacional y los sistemas estatales. Tal vez haga falta una tolerancia mutua, pero la mera posibilidad de que surjan conflictos a la hora de ejercer determinados poderes no implicaría la enajenación o extinción

de derechos soberanos preestablecidos. Solo se daría este caso en situaciones de incompatibilidad constitucional explícita.

La necesidad de poseer una competencia compartida en ciertos campos surge al dividir el poder soberano, y también resulta de la regla que mantiene en manos de los estados toda autoridad que no esté explícitamente cedida a la Unión. Esta no es solo una consecuencia teórica de dicha división de la soberanía, sino que se apoya claramente en el tenor literal del documento que contiene los Artículos de la Constitución propuesta. A pesar de una cesión explícita de autoridad general a los estados, en cada caso en que se ha considerado inapropiado otorgarles la autoridad, encontramos cláusulas negativas cuidadosamente redactadas para prohibir el ejercicio de dicha autoridad por parte de los estados. Así, por ejemplo, la 10.ª sección del 1.er artículo está completamente llena de dichas disposiciones, indicando claramente el propósito de la Convención. Esto nos provee de una regla de interpretación –extraída del texto constitucional– que justifica la posición que he sostenido, y que refuta cualquier hipótesis contraria.

PUBLIUS (Hamilton)

Número 33
Continuación del mismo tema

The Independent Journal, 2 de enero de 1788

El resto del argumento contra las disposiciones constitucionales sobre los impuestos se centra en las cláusulas que ahora examinaremos. La última cláusula de la sección 8.ª del 1.er artículo autoriza a la Asamblea Legislativa nacional a «aprobar todas las leyes que sean *necesarias* y *convenientes* para llevar a efecto *los poderes* anteriores y todos los demás que esta Constitución confiere al gobierno de los Estados Unidos o a cualquiera de sus departamentos o funcionarios». La 2.ª cláusula del artículo 6.º declara que «esta Constitución, y las leyes de los Estados Unidos que se aprueben *con arreglo a ella*, y todos los tratados celebrados o que se celebren bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la *suprema ley* del país, que estará por encima de cualquier punto de las constituciones o leyes de cualquiera de los estados que estuvieran en conflicto con ella».

Estas dos cláusulas han sido la causa de virulentos improperios e irascibles descalificaciones contra este proyecto constitucional[118]. Han sido presentadas a los ojos del pueblo con todos los colores exagerados de la tergiversación. Han sido denunciadas como perniciosas máquinas que destruirán a los gobiernos de los estados y exterminarán sus libertades, como un horrible monstruo cuyas fauces devorarán a sus víctimas, sin tener en cuenta su sexo, ni su edad, ni su clase, ni lo sagrado, ni lo profano. Y sin embargo, tras todo este clamor, y por extraño que parezca para aquellos que no hayan contemplado dichas cláusulas bajo esta luz, podemos afirmar con absoluta certeza que el gobierno en proyecto tendrá exactamente el mismo funcionamiento constitucional tanto si eliminamos estas cláusulas, como si las incluimos en cada artículo. Simplemente declaran una verdad que resulta, necesaria e inevitablemente, del acto mismo de constituir un gobierno federal e investirlo con ciertos poderes. Esta proposición se muestra tan evidente que incluso la

moderación en persona tendría dificultades para mantener la calma e imparcialidad ante las demagógicas descalificaciones que se han vertido con tanta animosidad contra esta parte del plan constitucional.

¿Qué es un poder, sino la habilidad o facultad para hacer algo? Y la habilidad para hacer algo, ¿qué es, sino el poder de emplear los *medios* necesarios para llevarlo a cabo? ¿Qué es el poder LEGISLATIVO sino un poder para APROBAR LEYES? ¿Qué *medios* se utilizan para ejecutar un poder LEGISLATIVO, sino LEYES? El poder de establecer y recaudar impuestos, ¿puede ser otra cosa que un *poder legislativo*, esto es, un poder para *formular leyes* sobre la imposición y recaudación de impuestos? Los medios para ejecutar dicho poder, ¿qué son sino leyes *necesarias* y *convenientes*?

Esta vía de investigación tan elemental nos ofrece ya una prueba de la verdadera naturaleza de la cláusula contra la que se quejan. Nos conduce a constatar una verdad palpable: que el poder para imponer y recaudar impuestos tiene que ser, a su vez, el poder de aprobar todas las leyes *necesarias* y *convenientes* para llevar a cabo este objetivo. Y esta disposición tan vilipendiada y calumniada, ¿qué hace sino declarar la misma verdad, que la Asamblea Legislativa nacional –a la cual ya se ha cedido el poder de imponer y recaudar impuestos– podrá aprobar todas las leyes *necesarias* y *convenientes* para ejercer dicho poder? He hecho estas observaciones específicamente sobre el poder impositivo, dada su relevancia para el tema que estamos considerando y por referirse a la más importante competencia atribuida a la Unión. Pero al examinar todos los demás poderes establecidos en la Constitución, se llega al mismo resultado. La cláusula competencial invasiva –como lo denominan de manera afectada– autoriza a la Asamblea Legislativa nacional a aprobar todas las leyes *necesarias* y *convenientes, expresamente* con el fin de facilitar la ejecución de dichos poderes. Si hubiera algo censurable en ello, habría que buscarlo en los poderes concretos sobre los que se establece esta declaración general. Aunque se pueda tildar de tautología o redundancia, esta declaración es, en sí misma, completamente inofensiva.

Pero, desde la SOSPECHA, se pregunta, ¿entonces por qué fue incluida esta declaración? La respuesta es esta: solo pudo ser por motivos de mayor precaución, y para guardarse de cualquier argucia a modo de obstáculo interpuesto por aquellos que en un futuro se inclinen a recortar o evadir la legítima autoridad de la Unión. La Convención probablemente preveía la principal amenaza a nuestro bienestar político –que los gobiernos de los estados acaben corroyendo las bases de la Unión (y advertirlo ha sido uno de los mayores objetivos de estos artículos)–. Tal vez querían evitar dejar a merced de una eventual interpretación cuestión tan cardinal. Cualquiera que fuese la razón, el grito que se ha alzado en su contra demuestra que fue una precaución sabia, habida cuenta de la tendencia que existe a cuestionar la gran verdad fundamental que dicha disposición tiene por objetivo publicar.

Pero cabe preguntarse de nuevo, ¿quién ha de juzgar si son *necesarias* y *convenientes* las leyes aprobadas para ejecutar los poderes de la Unión? En primer lugar, diré que esta pregunta surge tanto si simplemente se garantizan estos poderes, como si son regulados en la cláusula declaratoria. En segundo lugar, ha de ser primeramente el gobierno nacional quien juzgue si es apropiado el ejercicio de sus poderes, como lo hace cualquier otro gobierno, y luego lo hará el electorado. Si el gobierno federal excediese los límites constitucionales de su autoridad e hiciera un uso tiránico de sus poderes, puesto que es una criatura que en todo momento depende del pueblo, la gente debe recurrir al criterio que estableció en su momento, tomando cartas el asunto para enmendar la herida sufrida por la Constitución, según requiera la situación y justifique la prudencia. Desde una perspectiva constitucional, una ley ha de ser juzgada siempre por la naturaleza de los poderes sobre

los que se funda. Supongamos que, por medio de alguna interpretación forzada de su autoridad (lo cual es difícil de imaginar), el legislativo federal intentara cambiar la ley de descendencia de algún estado. ¿No sería evidente que, al intentar esto, habría excedido su propio ámbito competencial y estaría infringiendo las competencias del respectivo estado miembro? Supongamos, en otro caso, que bajo el pretexto de remediar algún perjuicio sufrido en sus ingresos, intentara anular un impuesto sobre bienes raíces, establecido por la autoridad competente de algún estado. ¿No se trataría, de nuevo, de una invasión patente de la competencia compartida con los gobiernos estatales en este ámbito impositivo, al estar esta claramente regulada en la Constitución nacional? Si existen dudas al respecto, es enteramente la culpa de aquellos que, con imprudente celo y por animosidad contra el proyecto de la Convención, se han esforzado en rodearlo de una nube calculada de sospecha para oscurecer las verdades más triviales y obvias.

Se afirma que las leyes de la Unión serán las *leyes supremas* del país. ¿Qué inferencia se puede deducir de esto? Si no fueran supremas, ¿a qué llegarían? Es evidente que no llegarían a nada. Una LEY requiere supremacía por definición. Es una regla que han de observar aquellos a los que va dirigida, y resulta así cada vez que se establece una asociación política. Si unos individuos forman una sociedad, por encima de cualquier otra cosa, las leyes de dicha sociedad han de regular su conducta. Si varias sociedades políticas forman otra superior, las leyes que aprueba este último, en el ámbito de los poderes que se le han encomendado constitucionalmente, han de ser necesariamente supremas en las sociedades y en los individuos que forman parte de ella. Si no es así, sería un mero tratado, al albur de la buena voluntad de las partes, y no un gobierno, pues esta palabra, en rigor, significa PODER POLÍTICO Y SUPREMACÍA. Ahora bien, esta doctrina no conlleva que actos de la sociedad superior, que *no se ajusten* a su ámbito de competencia constitucional, lleguen a ser considerados como una ley suprema del país, sino que constituyen invasiones de la autoridad residual que poseen los gobiernos estatales. Constituirían meros actos de invasión competencial y merecerán ser tratados como tales. Por tanto, al igual que en el ejemplo anterior, vemos que la cláusula que declara la supremacía de las leyes de la Unión simplemente declara una verdad derivada, directa y necesariamente, del hecho de instituir un gobierno federal. Supongo que habrán observado que *expresamente* limita esta supremacía a las leyes establecidas *en conformidad con la Constitución*. Cito esto, simplemente, como muestra de las precauciones tomadas por la Convención, pues tal limitación se sobreentiende, aunque no estuviera expresamente plasmada.

Por tanto, una ley que estableciese un impuesto destinado a los Estados Unidos sería de carácter supremo y legalmente no podría ser contravenida o limitada. Pero una ley que anulara o evitara la recaudación de un impuesto establecido por decisión de algún estado miembro (salvo en el caso de artículos de importación o exportación), no sería una ley suprema del país sino la usurpación de un poder no otorgado por la Constitución. Si se establecen múltiples impuestos sobre un mismo objeto, esto sería inapropiado y podría dificultar o hacer que fuese precaria la recaudación. Sería un inconveniente para ambas partes, que no se deriva de una superioridad o inferioridad de poder de una de ellas, sino de un imprudente ejercicio de poder por uno de los gobiernos, y que resulta igualmente desfavorable para ambos. Esperamos y suponemos que el interés mutuo dicte un acuerdo al respecto que evite cualquier inconveniente material derivado de ello.

El corolario de todo esto es que, bajo la Constitución propuesta, los estados miembros mantendrán su propia autoridad independiente y sin controles para ingresar lo que necesiten, recurriendo a cualquier tipo de impuesto salvo aranceles sobre artículos de importación o exportación. En el próximo capítulo demostraremos que la única alternativa a una subordinación

completa de la autoridad de los estados a la Unión, en el campo impositivo, es una *competencia compartida* en este ámbito del poder fiscal.

PUBLIUS (Hamilton)

Número 34
Continuación del mismo tema

The Independent Journal¸ 2 de enero de 1788

Confío haber demostrado claramente en el último capítulo que la Constitución propuesta mantendría para los estados miembros una autoridad EQUIPARABLE a la de la Unión en el campo impositivo, salvo con respecto a los aranceles sobre artículos de importación. Dado que se deja la mayor parte de los recursos de la comunidad en manos de los estados, constituye un sin sentido argumentar que no poseerán medios tan abundantes como se desearía para atender a sus necesidades, medios que no requieran un sometimiento a controles externos[119]. La amplitud de estos recursos será, incluso, más evidente si consideramos la proporción tan escasa de los gastos públicos que recaerá sobre los gobiernos estatales.

Si, basándose en principios abstractos, alguien argumenta que esta competencia compartida no puede existir, sería lo mismo que contraponer teorías y suposiciones a hechos y realidades. Tal vez sea apropiado utilizar este tipo de argumentos para demostrar que algo *no debería existir,* pero hay que rechazar por completo argumentos empleados para demostrar que algo no existe, cuando los hechos demuestran claramente lo contrario. Es bien sabido que en la República romana la autoridad legislativa en última instancia residía en dos cuerpos políticos diferentes, que no constituían asambleas distintas de una misma institución legislativa, sino poderes legislativos distintos e independientes. Prevalecía en cada uno de ellos un interés opuesto –uno patricio, el otro plebeyo–. Se podrían aducir múltiples argumentos para demostrar lo improcedente de tener dos autoridades tan aparentemente contradictorias, cada una con poder para *anular* o *revocar* los actos de la otra. Pero si alguien en Roma intentara demostrar que no existían, se le consideraría un desquiciado. Se entiende que me estoy refiriendo a los COMITIA CENTURIATA y a los COMITIA TRIBUTA. Los primeros estaban organizados de tal manera que le daba superioridad a los intereses de los patricios, y la gente votaba por centurias[120]. En los segundos, los intereses de los plebeyos tenían un dominio absoluto, en razón de su peso numérico. A pesar de todo, estas dos asambleas legislativas coexistieron durante muchísimo tiempo y la República romana logró alcanzar la cima de la grandeza humana.

En el caso que estamos considerando no existe la contradicción que hallamos en el ejemplo citado. Ninguna de las dos asambleas puede anular actos de la otra. Y en la práctica hay pocas razones para buscarle inconvenientes, pues las necesidades de los estados, en poco tiempo, se reducirán de manera natural a *un campo muy limitado*. Mientras tanto, los Estados Unidos probablemente considerarán conveniente abstenerse de intervenir en estos ámbitos competenciales propios de los estados miembros.

Para juzgar más correctamente los verdaderos méritos de la cuestión, es importante que examinemos qué porción de los objetivos será de responsabilidad del gobierno federal y qué parte procederá de los ingresos de los estados. Encontramos que la primera categoría es ilimitada, mientras que la segunda está circunscrita por unos límites muy ajustados. En esta investigación hemos de tener en cuenta que no debemos restringir nuestra perspectiva únicamente al presente, sino que hemos de mirar a un futuro lejano. Las constituciones de los gobiernos civiles no deben fundarse sobre cálculos de los requisitos actuales, sino que a estos hemos de sumarles unas probables necesidades futuras calculadas según el curso más natural y trillado de los asuntos humanos. No hay nada tan falaz como inferir el apropiado alcance de poder que se le ha de ceder al gobierno nacional basándonos en una estimación de nuestras necesidades actuales. Debería haber CAPACIDAD de provisión para futuras contingencias, a medida que surjan, y puesto que por su naturaleza son infinitas, es imposible limitar dicha capacidad sin causar quebranto. Es posible que se pueda hacer un cómputo suficientemente acertado de la cifra de ingresos necesaria para hacer frente a las obligaciones actuales de la Unión, y para mantener durante algún tiempo aquellas fuerzas que se requieran para cubrir nuestras necesidades militares en tiempos de paz. Pero, ¿sería prudente limitarnos a esto? ¿O no sería más bien extremadamente insensato dejar la defensa nacional en manos del gobierno, dada su situación de absoluta incapacidad para proteger a la comunidad de invasiones futuras, surgidas con motivo de guerras exteriores o convulsiones nacionales que atenten contra la paz pública? Si no nos queda más remedio que ir más allá, ¿hasta dónde debemos llegar si no a un poder ilimitado para afrontar situaciones de crisis a medida que surjan? Aunque sea fácil defender la posibilidad de establecer en términos generales y de manera racional una disposición adecuada para afrontar amenazas probables, retamos a aquellos que lo sostienen a que revelen sus datos, pues sin duda se mostrarán tan imprecisos y nebulosos como cualquier cálculo prediciendo el fin del mundo. Una mera previsión de posibles ataques dentro del país no tiene valor alguno, pues no hay manera de calcularlos de antemano con suficiente certeza. Si tenemos la intención de ser un pueblo comercial, parte de nuestra política debería orientarse a conseguir algún día poder proteger nuestro comercio. Hay tal número de contingencias en el mantenimiento de una armada, y en las guerras navales, que seguramente compliquen cualquier intento de hacer aritmética política.

Aunque aceptáramos probar el experimento político novedoso y absurdo de atarle las manos al gobierno para evitar guerras ofensivas fundadas en razones de Estado, aun así no deberíamos incapacitar al gobierno a la hora de querer proteger a la comunidad de la ambición o enemistad de otros países. Durante algún tiempo se han cernido nubarrones sobre el mundo europeo. Si estallara una tormenta, ¿quién nos puede asegurar que, en su avance, no vaya a descargar parte de su furia sobre nosotros? No sería razonable asumir de antemano que estamos fuera de su alcance. O que los materiales inflamables que ahora parecen estar acumulándose terminaran por ser esparcidos sin llegar a ningún resultado final; o que se incendiaran sin llegar a alcanzarnos, ¿qué seguridad hay de que podamos permanecer tranquilos y libres de molestias surgidas por otras causas o vías? Hemos de recordar que no siempre estará en nuestras manos la decisión final sobre si hacer o no la guerra. No importa cuan moderados o poco ambiciosos seamos, pues no podemos confiar en la moderación de otros, ni extinguiremos su ambición. Al terminar la última guerra entre Francia y Gran Bretaña, ¿quién podría haber imaginado que dos países tan fatigados y exhaustos volverían a mirarse con hostilidad tan pronto? A juzgar por la historia de la humanidad, hemos de concluir que tienen mayor fuerza en el pecho del hombre las abrasadoras y destructivas pasiones bélicas que los afables y beneficiosos sentimientos pacíficos. Por lo tanto, si construimos nuestros sistemas

políticos suponiendo que habrá tranquilidad duradera, estaríamos haciendo un cálculo errado basado en la parte más débil de la naturaleza humana.

¿Cuáles son las principales fuentes de gastos de cualquier gobierno? ¿Qué ha causado la enorme acumulación de cuantiosas deudas en varios países europeos? Existe una respuesta clara: las guerras y rebeliones, junto con el mantenimiento de instituciones necesarias para proteger al cuerpo político de estas dos enfermedades, que son las más mortales de toda sociedad. Los gastos que resultan de las instituciones relacionadas con la policía nacional, del funcionamiento de las instituciones legislativas, ejecutivas y judiciales con sus diversas ramas, y del fomento de la agricultura y las manufacturas, acumulan casi todos los apartados de gastos del Estado, pero son insignificantes en comparación con los gastos que atañen a la defensa nacional.

En el reino de Gran Bretaña, donde ha de ser mantenido todo un ostentoso aparato monárquico, lo que se destina a este gasto no supera un quinceavo de los ingresos anuales del país. Las catorce partes restantes del presupuesto están absorbidas por el pago de intereses sobre deudas contraídas durante las guerras llevadas a cabo por dicho reino, así como en mantener a la armada y a los ejércitos. Hay que recordar que los gastos de una monarquía, con sus ambiciosas iniciativas y vanagloriosos afanes, no constituyen una medida adecuada para prever los gastos a incurrir por parte de una república. Pero por otra parte, tampoco hay relación entre la profusa y extravagante riqueza de la que hace alarde la administración nacional de un reino opulento, y la frugal economía, modesta y sencilla, de un gobierno republicano. Por tanto, la proporción se mantiene válida al tener en cuenta las diferencias entre los dos en ambos campos, que se compensan mutuamente.

Examinemos la gran deuda que nosotros mismos hemos contraído durante una sola guerra. Haciendo un simple cálculo de la media de sucesos que tienden a enturbiar la paz de las naciones, inmediatamente percibiremos sin necesidad de ejemplos complicados, que siempre habrá una tremenda desproporción entre los gastos federales y los estatales. Es cierto que varios estados miembros están cargados con el peso de una considerable deuda –la excrecencia de la última guerra–. Pero si se adopta el sistema propuesto por la Convención, esto no volverá a suceder. Una vez que estas deudas estén saldadas, el único gasto de cierta consideración que tendrán los gobiernos estatales será el simple mantenimiento de sus funcionarios civiles. Si le sumamos todas las contingencias posibles, la cantidad total para cada estado no debe superar las 200.000 libras.

A la hora de diseñar la Constitución de un gobierno, si se considera como innegable y correcto el principio de presupuestar haciendo cálculos de gastos estructurales y no coyunturales, entendemos que sería necesario un presupuesto para los gobiernos de los estados en torno a las ya mencionadas 200.000 libras anuales, mientras que pesan sobre la Unión unas exigencias sin límites, incalculables. Visto así, ¿qué lógica tiene dejar en manos de los gobiernos locales, a perpetuidad, una fuente *exclusiva* de ingresos por encima de esas 200.000 libras? Si extendemos su poder más allá, de una manera que *excluya* la autoridad de la Unión, sería equivalente a sustraer recursos comunes de manos de aquellos que los necesitan para el bienestar público y dejarlos en manos de quienes no tienen una razón justa o apropiada para disponer de ellos.

Imaginemos que la Convención hubiera estado inclinada a repartir las fuentes de ingresos entre la Unión y sus estados miembros de manera *proporcional* a sus necesidades respectivas. ¿Qué fondo se podría haber seleccionado para el uso de los estados que no hubiera sido o excesivo o insuficiente, insuficiente para las necesidades actuales y excesivo para las futuras? Si se estableciese una línea de demarcación entre impuestos externos e internos, esto dejaría en manos de los estados el control de unos dos tercios de los recursos de la comunidad para cubrir una décima o una vigésima parte de los gastos. Con un tercio de los recursos comunes, la Unión tendría que

afrontar un 90 o 95 por 100 de los gastos. Aunque abandonáramos esta distinción y nos contentáramos con dejar el poder exclusivo de imposición sobre inmuebles y bienes raíces a los estados, seguiría existiendo un gran desequilibrio entre los *medios* y los *fines,* pues entonces un tercio de los recursos comunitarios se destinarían a sufragar como máximo un décimo de sus necesidades. Si se hubiera encontrado algún fondo equivalente y no superior a este objetivo, habría sido inadecuado para descargar las deudas contraídas por los estados miembros, y les habría hecho depender de la Unión para conseguir los recursos necesarios para este fin.

Esta serie de observaciones justifica la posición anteriormente establecida, de que «en el campo impositivo la única alternativa posible a la subordinación total de la autoridad de los estados a la de la Unión era disponer de UNA COMPETENCIA COMPARTIDA en este ámbito del poder fiscal»[121]. Cualquier separación de posibles fuentes de ingresos habría supuesto un sacrificio de los principales INTERESES de la Unión ante el PODER de los estados miembros. La Convención consideró preferible establecer una competencia compartida y no una subordinación. Por lo menos, tiene el evidente mérito de reconciliar un poder impositivo constitucional e ilimitado en manos del gobierno federal con un poder de los estados independiente y adecuado a sus necesidades. Quedan aún, sin embargo, varios ángulos desde los cuales examinar este importante tema de la imposición.

PUBLIUS (Hamilton)

Número 35
Continuación del mismo tema

The Independent Journal, 5 de enero de 1788

Antes de examinar cualquier otra objeción a un poder ilimitado de imposición por parte de la Unión, realizaré un comentario general. Si se restringe el ámbito competencial del gobierno nacional a objetos impositivos concretos, será natural que esto provoque que una parte excesiva de la carga pública recaiga sobre estos artículos. De lo cual se derivarían dos males: la opresión de sectores industriales específicos, y una carga impositiva desigual, tanto entre unos estados y otros, como entre los ciudadanos de un mismo estado.

Supongamos precisamente lo que defienden algunos: que el poder impositivo federal se limitase a aranceles sobre artículos importados[122]. Es evidente que, a falta de control sobre otros recursos, el gobierno estaría frecuentemente inclinado a incrementar estos impuestos hasta extremos dañinos. Algunas personas no pueden imaginarse esto, pues se supone que cuanto más elevados sean estos impuestos, más tenderán a disuadir cualquier consumo excesivo, produciendo un balance positivo en la balanza comercial y promoviendo las manufacturas nacionales. Pero también aquí los extremismos siempre resultan perjudiciales por múltiples razones. Unos impuestos desorbitados en artículos de importación servirían para generar un sentimiento público favorable al contrabando, lo cual siempre perjudica al comerciante honrado y, a la postre, también resulta negativo para cualquier ingreso derivado de ello. Tienden a hacer que las demás clases sociales dependan en un grado excesivo de las clases manufactureras, otorgándoles un monopolio precoz de los mercados. A veces fuerzan a la industria a salir de sus cauces naturales e ir por otros

derroteros menos ventajosos. Y por último, oprimen al comerciante que, a menudo, ha de pagarlos sin retribución alguna por parte del consumidor. Cuando la demanda está a la par con la oferta de bienes disponibles en el mercado, es generalmente el consumidor quien paga el impuesto. Pero cuando hay un exceso de oferta en el mercado, buena parte del impuesto recae sobre el comerciante, disminuyendo sus beneficios y a veces incluso consumiendo su capital. Sospecho que el vendedor y el comprador se dividen esta obligación entre los dos más a menudo de lo que se suele pensar. No siempre es posible aumentar el precio de una mercancía en proporción exacta a cada impuesto adicional que se le imponga. En un país de escaso capital comercial, a menudo el comerciante tiene que mantener bajos los precios para poder vender con mayor celeridad.

La máxima de que «el consumidor es quien paga» suele cumplirse, más que a la inversa, por lo cual resulta mucho más equitativo que los impuestos sobre artículos de importación sean depositados en un fondo común, y no que redunden únicamente en beneficio de los estados importadores. Pero esta regla no se cumple con tanta exactitud como para hacer equitativo el que estos impuestos constituyan la única fuente nacional de ingresos. Cuando los paga el comerciante actúan como un impuesto adicional sobre los estados importadores, cuyos ciudadanos abonan su proporción como consumidores. En este sentido son unos tributos que producen desigualdad entre los estados, y esta desigualdad puede crecer al aumentar la cuantía de estos aranceles. Si restringiéramos los ingresos nacionales únicamente a este tipo de derechos de aduana, esto produciría una inequidad entre los estados manufactureros y los demás por otra razón adicional. Los estados que mejor cubren su propia demanda con manufacturas propias no consumirán la misma proporción de artículos importados –en relación con su población o economía– que los estados que no se encuentran en tan favorable situación. Por tanto, con esta modalidad no contribuirían al erario público de manera proporcional a su capacidad. Para ello haría falta recurrir a impuestos sobre el consumo, los cuales se aplican a determinados tipos de manufacturas. Nueva York tiene más intereses en este campo de lo que se imaginan aquellos ciudadanos suyos que buscan limitar el poder de la Unión a impuestos externos. Nueva York es un estado importador, y en comparación con otros estados tiene una mayor desproporción entre número de habitantes y extensión, por lo cual a corto plazo tendrá menos posibilidades de convertirse principalmente en un estado manufacturero. Está claro que sufriría doblemente si se restringiera la competencia de la Unión a derechos comerciales de aduana.

Dado que estas observaciones ilustran el peligro que reside en aumentar estos impuestos sobre artículos de importación hasta niveles dañinos, otro comentario ya hecho en estos artículos señala que el interés que hay por conseguir ingresos sería salvaguarda suficiente contra este exceso[123]. Estoy de acuerdo en que sería así siempre y cuando existan otras vías abiertas. Pero si estuviesen cerradas las puertas que conducen a ellas, y estimulada por la necesidad, la ILUSIÓN podría engendrar experimentos que, estando reforzados con rigurosas precauciones y penalizaciones adicionales, podrían tener el efecto deseado durante un tiempo, hasta que fuesen ideadas formas de eludir estas nuevas medidas. Un éxito inicial podría inculcar opiniones erróneas y, entonces, haría falta un largo periodo de experiencia posterior para corregirlas. A menudo, la necesidad crea falsas esperanzas, falsos razonamientos y un sistema de medidas igualmente erróneo, sobre todo en la política. Y aunque este supuesto exceso no resultara de la existencia de una limitación al poder impositivo federal, de todos modos se darían las desigualdades mencionadas –aunque no en el mismo grado– debido a otras causas ya observadas. Volvamos a examinar las objeciones.

Una, que si la juzgamos por la frecuencia con que la repiten parece ser en la que más se apoyan los críticos[124], es que la Cámara de Representantes no resulta lo suficientemente numerosa como

para incluir a todas las distintas clases de ciudadanos, aglutinando los intereses y sentimientos de cada parte de la comunidad para producir una verdadera simpatía entre el cuerpo representativo y su electorado. Este argumento se presenta de manera muy engañosa y seductora, y está calculado para fomentar los prejuicios de aquellos a los cuales se dirige. Pero si lo diseccionamos detalladamente, se nos presenta compuesto únicamente por palabras hueras. En primer lugar, el objetivo al que parece apuntar no es factible y resulta innecesario en el sentido que proponen. Dejaremos para más adelante la discusión sobre si será suficientemente numeroso este cuerpo representativo[125]. En referencia al tema sobre el que estamos indagando, aquí me contentaré con examinar el uso concreto que se ha hecho de un argumento contrario.

Es totalmente utópica la idea de representar a cada clase de personas con individuos de dicha clase. Esto nunca llegaría a ser realidad a menos que la Constitución indicara expresamente que cada ocupación debía ser representada por uno o más de sus propios miembros. Con pocas excepciones, los que trabajan en empleos mecánicos o manufactureros siempre estarán inclinados a dar su voto a individuos de la clase mercantil, antes que a personas de sus propias profesiones u oficios. Los ciudadanos que tienen discernimiento bien saben que las artes mecánicas o manufactureras proveen elementos para el emprendedor mercantil o industrial y, de hecho, muchos están directamente relacionados con operaciones comerciales. Son conscientes de que el comerciante es su patrocinador y aliado natural, y aunque tengan una gran confianza en su propio buen juicio, saben que sus intereses se verán promovidos de manera más eficaz por la clase mercantil que por la suya. Se dan cuenta de que sus hábitos de vida no se ajustan a lo que se requiere en una Asamblea deliberativa, donde las mayores habilidades naturales pueden ser prácticamente inservibles si no van acompañados de ciertos atributos cultivados, y donde la influencia, el peso y la superior preparación de la clase mercantil la hace más capaz de enfrentarse en los consejos públicos a cualquier espíritu contrario a los intereses manufactureros y comerciales. Estas consideraciones, y otras muchas que se podrían añadir, demuestran –y la experiencia confirma– que los artesanos y manufactureros generalmente tenderán a votar como representantes a miembros de la clase mercantil o a los que estos recomienden. Por lo tanto, debemos considerar a la clase mercantil como los representantes naturales de todas las clases sociales de la comunidad.

Con respecto a las profesiones cultas hay poco que decir. No constituyen un grupo de interés definido en la sociedad, y serán siempre agraciados con la confianza y el voto de sus pares y de otras partes de la comunidad, según su situación y sus talentos.

Solo falta mencionar los intereses relacionados con los propietarios agrícolas y, desde una perspectiva política, sobre todo de cara a los impuestos, considero que están perfectamente unidos desde el terrateniente más rico al más pobre arrendatario. Cualquier impuesto agrario afectará tanto al propietario de millones de hectáreas como al propietario de una sola. Por tanto, cualquiera que posea tierras participará del común interés por mantener los impuestos sobre ellas al mínimo, y un interés común siempre se puede considerar como el vínculo más seguro para asegurar la solidaridad. Pero aunque aceptáramos la distinción entre los intereses de un terrateniente opulento y de un granjero medio, ¿qué razón hay para concluir que el primero tendrá mayores probabilidades de ser elegido como miembro del poder legislativo nacional? Si nos guiamos por los hechos, examinando nuestro Senado y nuestra Asamblea, vemos que en ambos prevalecen los propietarios de tamaño medio[126]. Este es el caso tanto en el Senado como en la Asamblea, que tiene mayor número de miembros. No importa si se eligen a pocos o muchos representantes. Cuando las cualidades de los votantes son las mismas siempre votarán a aquellos en quienes tengan mayor

confianza, sean personas de grandes fortunas, o de propiedades de tamaño intermedio, o sin propiedad alguna.

Se dice que es necesario que todas las clases de ciudadanos tengan a alguien de entre ellos presente en la Asamblea representativa para mejor entender y atender a sus sentimientos e intereses[127]. Pero hemos visto que nunca se llegaría a esto si el pueblo tiene libertad a la hora de votar. Cuando se da esta condición el cuerpo representativo que resulta estará compuesto por terratenientes, la clase mercantil y gente de las profesiones cultas, con tan pocas excepciones que no tendrán influencia en el espíritu del gobierno. Pero, ¿qué peligro puede haber de que estas tres agrupaciones humanas no comprendan o atiendan a los intereses y sentimientos de las otras clases de ciudadanos? ¿No conocerá y sentirá el terrateniente lo que fomenta o perjudica los intereses de los que poseen tierras? Y por su propio interés en este tipo de propiedad, ¿no estará suficientemente dispuesto a resistir cualquier intento por perjudicar o sobrecargarlo? Los de la clase mercantil, ¿no estarán dispuestos a cultivar y a entender los intereses de las artes mecánicas y manufactureras a las cuales están tan vinculados por su comercio? Una persona de una profesión culta que se siente neutral ante las rivalidades entre distintos sectores de la industria, ¿no se mostrará seguramente como un árbitro imparcial, dispuesto a promover a cualquiera de ellos mientras se orienten hacia los intereses generales de la sociedad?

Si tomamos en cuenta las actitudes o tendencias pasajeras que puedan prevalecer en segmentos concretos de la sociedad y a los cuales una administración sabia siempre estará atenta, ¿alguien que pueda realizar una extensa investigación y recabar información, tendrá menor capacidad para juzgar correctamente su naturaleza, alcance y causa que una persona cuya experiencia no vaya más allá del círculo de sus vecinos y conocidos? ¿No sería normal que alguien que se presenta para recibir el apoyo del pueblo como candidato y que depende de los sufragios de sus conciudadanos para continuar en sus funciones públicas haga el esfuerzo necesario para informarse sobre las tendencias y preferencias, permitiendo así que estas tengan la debida influencia sobre su conducta? Esta dependencia, junto con la obligación que tendrá tanto el candidato como sus descendientes de cumplir las leyes que legisla, son las verdaderas y principales razones tras la simpatía entre un representante y los votantes.

No hay un solo ámbito de la administración pública que requiera una información tan extensa y un conocimiento tan completo de los principios de la economía política como el tema de los impuestos. Cuanto más domine alguien estos principios menos querrá recurrir a medidas opresivas o a sacrificar una clase de ciudadanos para conseguir mayor recaudación. Tal vez sea posible demostrar que el sistema financiero más productivo será siempre el menos oneroso. No hay duda de que, para ejercer prudentemente el poder tributario hace falta que la persona encargada de ello esté al tanto de las tendencias generales, los hábitos y la manera de pensar del pueblo, y los recursos del país. Y esto es lo único que se puede entender por estar al tanto de los intereses y sentimientos del pueblo, pues de cualquier otra forma esta proposición no tendría sentido o sería un absurdo. Tomando en cuenta estos argumentos, que cada ciudadano prudente juzgue por sí mismo en quién tendrá mayor probabilidad de hallar las cualidades idóneas.

PUBLIUS (Hamilton)

Número 36
Continuación del mismo tema

The New York Packet, 8 de enero de 1788

Hemos visto en el capítulo anterior que el funcionamiento natural de los distintos intereses e ideas de las diversas clases sociales hará que sus representantes, sea cual sea el número de ellos, provengan casi exclusivamente de entre los terratenientes, la clase mercantil y los miembros de las profesiones cultas, y que estos representarán verdaderamente todos los diversos intereses y opiniones existentes. Si alguien arguye que se pueden observar otros tipos de personas en nuestras asambleas legislativas locales, yo respondería que existen excepciones a la regla, pero no en cantidades suficientes como para influir en el color o en la tendencia general del gobierno. En cada ámbito de la vida hay mentes capaces de llegar a superar las desventajas de su situación y alcanzar el merecido reconocimiento no solo de las clases a las que pertenecen sino de la sociedad en general. La puerta debería estar abierta a todos por igual, y confío que veamos ejemplos de plantas tan vigorosas floreciendo en el suelo legislativo federal y estatal, para gloria de la naturaleza humana. Pero, que haya casos aislados de esto, no impugna nuestro razonamiento basado en la tendencia general.

El resultado es el mismo aun examinando esta cuestión desde otros ángulos. Concretando, podemos preguntar, ¿qué mayor afinidad o relación puede haber entre los intereses de carpinteros y herreros, o entre manufactureros en lino y fabricantes de medias, que entre la clase mercantil y cualquiera de ellos? Es cosa notoria que suelen darse rivalidades tan grandes entre las distintas ramas de las artes mecánicas o manufactureras como entre cualquier sector de la clase obrera y la industrial. A menos que el cuerpo representativo fuera más numeroso de lo que permite una noción prudente de deliberaciones normales, resulta imposible llevar a la práctica la supuesta esencia de la objeción considerada. Pero no quiero considerar más este tema, pues hasta ahora ha sido esgrimido de forma tan poco precisa, que ni siquiera se ha podido hacer una inspección certera de su verdadera apariencia o consistencia.

Hay otra objeción de naturaleza algo más precisa y que requiere nuestra atención. Se ha dicho que un poder impositivo interno nunca podría ser ejercido ventajosamente por el cuerpo legislativo nacional, tanto por su falta de conocimiento de las circunstancias locales, como por interferencias entre las leyes de financiación de la Unión y de los estados miembros[128]. La suposición de falta de conocimientos no parece tener fundamento alguno. Cuando en el legislativo de un estado surge una cuestión que depende de datos sobre circunstancias locales, ¿cómo se consiguen estos? Esta información seguramente se conseguirá de los representantes de dicho condado. ¿No se podría conseguir de la misma manera en el legislativo nacional, recurriendo a los representantes del estado en cuestión? ¿Y no hemos de suponer que los parlamentarios generalmente poseerán la suficiente inteligencia como para transmitir dicha información? Para fines tributarios, ¿hace falta un conocimiento de cuestiones locales que incluya una minuciosa familiaridad topográfica con todos los ríos, afluentes, montañas, carreteras y senderos de cada estado? ¿O será, más bien, necesario un conocimiento general de su situación y sus recursos, el estado de su agricultura, del comercio y de las manufacturas, la naturaleza de sus artículos y el consumo, y los múltiples grados y tipos de riqueza, propiedad e industria que incluye?

Incluso cuando gozan de gobiernos de tipo popular, las naciones generalmente encomiendan la administración de sus finanzas a individuos o consejos compuestos de unos pocos miembros que

asimilan y preparan inicialmente los planes impositivos, que luego se convierten en ley por la autoridad del soberano o del legislativo.

En todas partes se considera a un gobernante enérgico e ilustrado como el más cualificado para seleccionar de manera adecuada unos objetos de impositivos apropiados. Esto muestra claramente qué tipo de conocimiento de circunstancias locales se necesita para fines tributarios, si es que estimamos en algo el juicio expresado por la humanidad en general.

Los tributos a incluir bajo la denominación general de impuestos internos se pueden dividir a su vez en *directos* e *indirectos*. Aunque sus detractores se opongan a ambos, el razonamiento que utilizan parece dirigirse únicamente contra el primer grupo. De hecho, en cuanto al segundo grupo –por el que se entienden aranceles e impuestos sobre artículos de consumo– no logramos entender la naturaleza de las dificultades aducidas. La naturaleza misma del objeto imponible ya ofrece cierta información o la consigue fácilmente cualquier persona bien informada, sobre todo de la clase mercantil. Las circunstancias que distinguen a un estado de otro en estos impuestos, y sus características respectivas, serán pocas, simples y fácilmente determinadas. La cuestión principal en la cual centrar la atención es en evitar que dichos artículos ya hayan sido seleccionados por algún estado como objeto imponible y no será difícil informarse de la regulación jurídica del hecho imponible en cada estado. Esto siempre será algo público en los códigos legales correspondientes, y también fácilmente accesible por medio de la información suministrada por los representantes de los diversos estados.

A primera vista parece tener mayor fundamento esta objeción cuando se aplica a la propiedad o a inmuebles y tierras, pero incluso así no supera un examen en profundidad. Los impuestos sobre bienes raíces suelen establecerse por dos vías: mediante tasaciones *hechas* de manera periódica o bien perdurable, o por medio de estimaciones ocasionales a discreción o según el juicio de ciertos oficiales encargados de ello. En cualquiera de los dos casos la EJECUCIÓN del impuesto es lo único que requiere un conocimiento de circunstancias locales, y será la responsabilidad de personas prudentes que ostentarán el cargo de comisionados o asesores, elegidos por el pueblo y nombrados a este propósito por el gobierno. Lo que ha de hacer la ley es nombrar a las personas o definir la manera en que han de ser elegidas o nombradas, establecer su número y su capacitación, y trazar los límites generales de sus poderes y responsabilidades. En todo esto, ¿hay algo que no pueda hacer tan bien el poder legislativo nacional como un cuerpo legislativo estatal? Ambos solo alcanzan a establecer los principios generales, mientras que los detalles locales se dejan en manos de los que ejecutan el plan, como ya comentamos.

Pero existe un punto de vista sobre esta cuestión que ha de resultarnos completamente satisfactoria: *dentro de cada estado* el legislativo nacional puede recurrir a las agencias internas *de dicho estado*. Todos los aspectos del establecimiento y de la recaudación de este tipo de impuestos pueden tener lugar dentro de cada estado, si el gobierno federal opta por este método.

Recordemos que la proporcionalidad de estos impuestos no quedará a la libre discreción del legislativo nacional, sino que será determinada según las cifras de cada estado, como ya hemos explicado en la 2.ª parte del 1.er artículo. Un censo o recuento de la población nos indicará la regla a establecer, y esta circunstancia cierra la puerta a cualquier parcialidad u opresión. Es evidente que la Convención se ha esmerado en hacer lo posible para protegernos de cualquier abuso de este poder tributario. Además de la citada precaución, hay una disposición que establece que «todos los aranceles, impuestos sobre consumo y sobre importación serán UNIFORMES en todos los Estados Unidos».

Los defensores de la Constitución han indicado acertadamente en diversos discursos y escritos que si, como resultado de una evaluación madura se previera que el ejercicio del poder impositivo interno de la Unión vaya a ser realmente inconveniente o si se descubriese que lo es por experiencia, el gobierno federal puede dejar de usarlo y recurrir en su lugar a las requisiciones. En respuesta a esto algunos preguntan en tono triunfal: ¿por qué no omitir este poder tan ambiguo ya desde el principio y hacer en su lugar uso de este último recurso? Podemos contestar con dos respuestas bien fundadas. La primera es que el ejercicio mismo de este poder puede resultar apropiado y necesario, pues resulta imposible demostrar teóricamente que no vaya a ser ventajoso sin antes probarlo. Lo más probable es que sí lo sea. La segunda respuesta es que la existencia de este poder en la Constitución ejercerá una fuerte y positiva influencia sobre la eficacia de las requisiciones. Si los estados saben que la Unión puede atender sus necesidades sin que participen en ello, esto constituirá una poderosa fuerza para motivarles a la colaboración.

En cuanto a la interferencia entre las leyes impositivas de la Unión y de sus miembros, ya hemos visto que no puede haber conflictos o incompatibilidades de autoridad. Por tanto, en un sentido jurídico, las leyes no pueden interferir unas con otras, y es posible evitar también interferencias entre las políticas de sistemas dispares. Una forma eficaz de hacerlo sería que cada uno se abstuviese respecto a aquellos objetos imponibles a los que ya haya gravado la otra parte. Dado que ninguna de las dos partes puede *controlar* a la otra, ambas tendrán un interés evidente y razonable en un entendimiento mutuo. Y cuando hay un interés común *directo,* podemos contar con que actúe este. Cuando las deudas de los estados hayan sido resueltas y sus gastos lleguen a estar limitados a su perímetro natural, la posibilidad de interferencia mutua prácticamente desaparecerá. Un limitado impuesto sobre bienes raíces será suficiente para cubrir las necesidades de los estados, y será su recurso más simple y apropiado.

Muchos espectros han surgido a tenor de este poder impositivo interno, excitando la aprensión del pueblo: dos cuerpos de recaudadores de impuestos, una carga fiscal doble por doble imposición, y la temible figura de los impuestos de capitación, tan odiados como opresivos. Todo esto nos lo presentan con la ingeniosa habilidad de verdaderos malabaristas políticos.

En cuanto al primer argumento, hay dos casos en los que se excluye toda posibilidad de tener dos cuerpos de recaudadores de impuestos. Uno, cuando la competencia impositiva está atribuida exclusivamente a la Unión, que es el caso con los aranceles sobre artículos de importación. El otro se da cuando el objeto imponible no está incluido en las regulaciones o disposiciones de ninguno de los estados, y este es el caso en cuanto a una variedad de objetos. En los demás casos es probable que los Estados Unidos se abstengan totalmente de los objetos imponibles ya designados para imposición local, o que hagan uso de los funcionarios y de la reglamentación de los estados para recaudar impuestos adicionales. Este es el mejor camino para conseguir ingresos, pues disminuye los gastos de recaudación y evita cualquier situación que pueda ofender a los gobiernos de los estados o al pueblo. En cualquier caso, hemos presentado una fórmula práctica para evitar tales inconvenientes, y no se nos puede pedir más que la demostración de que los males predichos no necesariamente se derivan del plan.

En cuanto a los argumentos basados en un supuesto sistema de influencias, es suficiente con responder que esto no se debe presuponer. También hay otra respuesta más precisa. Si un espíritu así plagara los consejos de la Unión, el camino más seguro hacia el cumplimiento de su objetivo sería que empleara en todo lo posible a funcionarios de los estados, ofreciéndoles mayores ingresos para así comprometerles con la Unión. Esto serviría para reconducir la influencia de los estados miembros hacia los caminos trazados por el gobierno nacional, evitando así que la influencia

federal fluya en sentido contrario y adverso. Pero sería injusta una suposición tal, y deberíamos alejarla del debate sobre la gran cuestión que está planteada ante el pueblo. No cumple otro fin que el de proyectar una sombra sobre la realidad de la cuestión.

En cuanto a la sugerencia de que pueda haber doble imposición, la respuesta es clara: será necesario atender a las necesidades de la Unión de un modo u otro. Si se hace con la autoridad del gobierno federal, no tendrán que hacerlo los gobiernos de los estados. En cualquiera de los dos casos la cuantía de los impuestos pagados por la comunidad será la misma. Si la imposición viene por vía de la Unión, tendrá una ventaja: la regulación federal podrá aumentar mucho más que los estados lo que constituye el recurso principal y la fuente de ingresos más cómoda –los derechos de aduana sobre el comercio–. Esto evitará la necesidad de recurrir a métodos más incómodos y tiene una ventaja adicional: que cualquier problema real que surja en el ejercicio del poder impositivo interno causará una disposición a mostrar incluso mayor cuidado en la selección y estructuración de los medios a utilizar para estos fines. Habrá una tendencia natural a fijar una política estable en la administración pública nacional, bajo la cual los principales tributos a la Hacienda pública provengan, en la medida de lo posible, de las riquezas de los ricos, pues esto disminuye la necesidad de una imposición que vaya a causar descontento entre las clases más pobres y numerosas de la sociedad. ¡Qué situación más feliz se da cuando el interés del gobierno en preservar su poder, coincide con una apropiada distribución de las cargas públicas y cuando tiende a proteger de la opresión a la parte menos dotada de recursos de la comunidad!

En cuanto a los impuestos por capitación, confieso mi oposición a los mismos sin reparo alguno. Aunque han prevalecido casi desde el principio en aquellos estados que más tenazmente han protegido sus propios derechos[129], yo lamentaría su uso por parte del gobierno nacional. Pero que haya un poder para imponerlos, ¿implica forzosamente que se instituirán? Cada estado de la Unión tiene el poder de establecer impuestos de este tipo, y, sin embargo, en varios de ellos no existen. ¿Tacharíamos a los gobiernos estatales de tiranías por poseer este poder? Si no lo hacemos, ¿de qué modo se puede justificar el descalificar al gobierno nacional por poseer el mismo poder? ¿Podrá siquiera ser considerado como un obstáculo para la adopción de un gobierno nacional? A pesar de mostrarme contrario a este tipo de impuestos, tengo la plena convicción de que el gobierno federal debería poseer el poder de recurrir a ellos. A veces surgen situaciones de crisis nacional durante las cuales hay que recurrir a medidas que son fundamentales para el bien público pero que sería aconsejable evitar en una situación normal. Dada la posibilidad de tales contingencias, el gobierno siempre debería tener la opción de hacer uso de tales medidas. La escasez de objetos imponibles que puedan ser considerados como fuente de ingresos tributarios en este país constituye ya de por sí una razón para no limitar la discreción de los consejos nacionales en este tema. Pueden darse circunstancias críticas y tormentosas para el estado que hagan del impuesto de capitación un recurso de incalculable valor. Que yo sepa no hay ninguna razón por la cual esta parte del globo terráqueo vaya a estar exenta de las calamidades que suelen afligir a todas las demás. Confieso mi aversión a cualquier proyecto diseñado para desarmar al gobierno, privándole aunque sea un solo instrumento que pueda emplear con provecho para la defensa y seguridad nacional ante una eventual contingencia.

Hemos repasado los poderes que han sido propuestos para el gobierno Federal, relacionados de manera concreta con su energía y eficacia para responder a los objetivos más extensos e importantes de la Unión. Hay otros temas que hemos omitido hasta ahora y que trataremos en la siguiente sección para completar nuestra investigación sobre la cuestión. Confío en que lo expuesto haya servido para satisfacer a todos de aquellos que examinan con honestidad y sensatez las

objeciones tan vigorosamente lanzadas contra la Constitución. Aunque a primera vista se mostraban formidables, las hemos hallado vacías de contenido, y si hubieran formado parte de este plan lo habrían inutilizado para los grandiosos fines de la felicidad mutua y la prosperidad nacional. Además, confío en que una investigación más profunda y crítica del sistema servirá para recomendarla aún más ante todos aquellos defensores de buen gobierno que sean sinceros y desinteresados, disipando todas sus dudas sobre si será apropiado y útil adoptarla. Si demostramos sabiduría y virtud suficiente como para darle un ejemplo a la humanidad, ¡será en aras de nuestra propia felicidad y para gloria de la naturaleza humana!

PUBLIUS (Hamilton)

Número 37
Dificultades a las que se enfrentó la Convención constitucional

Daily Advertiser, 11 de enero de 1788

Al repasar los defectos de la actual Confederación y demostrar que no serán resueltos si no creamos un gobierno con energía suficiente, como el propuesto por la Convención, hemos tomado en consideración varios de sus más importantes principios. Pero dado que el objetivo final de estos artículos es determinar de manera clara e íntegra los méritos de esta Constitución, y si resulta apropiado que la adoptemos, para completar este plan debemos hacer un repaso más crítico y exhaustivo del trabajo de la Convención, examinándolo desde todos los ángulos, comparándolo en todos sus aspectos, y calculando sus probables efectos. Para cumplir con esta tarea desde una perspectiva justa y equilibrada debemos realizar unas honestas reflexiones introductorias.

Es algo muy desafortunado, e inseparable de los asuntos humanos, que las iniciativas públicas rara vez sean examinadas con espíritu de moderación, aun siendo clave para una estimación justa de su verdadera contribución a avanzar o a obstruir el bien público. Este espíritu suele estar menos presente precisamente cuando más se le necesita. Los que por experiencia hayan prestado atención a esto no estarán sorprendidos de que el acto constituyente que recomienda tantos cambios e innovaciones importantes y que puede ser examinado desde perspectivas y ángulos tan distintos, afectando a tantas pasiones e intereses diversos, cause y excite –tanto en unos como en otros– opiniones contrarias a una discusión justa y equilibrada de sus méritos. Es evidente que algunos han hojeado la Constitución propuesta con una predisposición a censurarla e incluso con una previa determinación a condenarla. El lenguaje que utilizan otros, descubre una predisposición o tendencia contraria, y esto también ha de descalificar sus opiniones en la cuestión. Al situar a ambos extremos a la par en cuanto al peso de sus opiniones, no estoy insinuando que sean equiparables en la honestidad de sus intenciones. Dado que estamos todos de acuerdo en que nuestra situación es particularmente crítica y requiere un remedio, sería justo indicar que la tendenciosidad de los que se muestran predispuestos a defender lo conseguido puede deberse a consideraciones de esta índole y a otras sin duda más preocupantes. En contraste, los que de manera premeditada se muestran opuestos no pueden haber sido impulsados por un motivo venial. Las intenciones del primer grupo pueden haber sido buenas, aunque quepa la posibilidad de que fueran

malas. Pero las pretensiones de estos últimos no pueden haber sido rectas, y han de ser condenadas sin paliativos. De todos modos, este trabajo no va dirigido a ninguno de los dos grupos. Solo busca atraer la atención de aquellos que, junto con una sincera preocupación por la felicidad de su patria, añaden una actitud dispuesta a decidir con imparcialidad sobre los medios para fomentarla.

La gente de este talante examinará el plan propuesto por la Convención sin intentar buscar o exagerar sus fallos, pues sabrán que no era de esperar un plan perfecto. Tampoco tendrán reparos en pasar por alto lo falible que resultó ser la Convención, compuesta, al fin y al cabo, por un grupo de personas, sino que tendrán en cuenta que ellos mismos son humanos y que no deben asumir un grado impropio de infalibilidad a la hora de juzgar las opiniones falibles de otros.

Además de estas razones que invitan a la franqueza, también tendrán en cuenta las dificultades inherentes a la naturaleza misma del trabajo encomendado a la Convención.

La novedad de la iniciativa es realmente impactante. Hemos demostrado a lo largo de estos artículos que la Confederación actual está fundada en principios falaces[130]. En consecuencia, debemos cambiar este cimiento inicial, y con ello la estructura superior. Hemos visto que las demás confederaciones que se podían consultar como antecedentes estaban viciadas por los mismos principios erróneos. No pueden mostrar otra luz que la de diversos faros que muestran el camino a evitar, pero no indican el camino a seguir[131]. En tales circunstancias, a lo sumo, la Convención solo podía evitar los errores más patentes tanto de las nuestras como de otras experiencias nacionales, y proveer algún modo conveniente de rectificar los errores a medida que se hagan evidentes por la experiencia del futuro.

Entre las dificultades a las que se enfrentó la Convención, una de las principales debió estribar en cómo cohonestar la estabilidad y energía precisas para gobernar, con la inviolable atención debida a la libertad y a las formas republicanas. Sin un buen cumplimiento de esta parte de su iniciativa habría sido inadecuado su desempeño del objetivo para el cual fue nombrada, o bien habría defraudado las expectativas del pueblo. Nadie que muestre tener un mínimo conocimiento del tema dirá que era fácil lograr esto.

Para tener seguridad ante peligros internos y externos, y conseguir esa ejecución inmediata y salubre de las leyes que consideramos parte de la definición misma de buen gobierno, es fundamental que haya energía en el gobierno. Un gobierno estable es fundamental para el carácter nacional y para conseguir todas las ventajas derivadas de ello, así como para generar una sensación de seguridad y confianza en los ciudadanos, hallándose estas entre las principales ventajas de la sociedad civil. Una legislación irregular y mutable es un mal en sí misma y algo odioso para el pueblo. Podemos constatar que los habitantes de este país, conocedores de lo que constituye un buen gobierno e interesados en su gran mayoría por los resultados, con toda seguridad no estarán satisfechos hasta que se encuentre algún remedio a las vicisitudes e incertidumbres que caracterizan a las administraciones de los estados miembros. Sin embargo, al comparar estos valiosos ingredientes con los principios vitales de la libertad, percibimos inmediatamente lo difícil que es conseguir combinarlos en las proporciones debidas. El genio de la libertad republicana parece demandar, por una parte, no solo que todo el poder se derive del pueblo, sino también que los que estén investidos con este poder se mantengan dependientes del pueblo, ostentando sus cargos durante periodos breves. Además de cortos periodos de mandato, había incluso que depositar esta confianza no en unos pocos, sino distribuirla entre muchos. En contraste, para la estabilidad política es necesario que el poder permanezca en unas mismas manos durante un plazo suficientemente largo. Unas elecciones frecuentes derivarán en frecuentes cambios de políticos y, al cambiar frecuentemente las personas, cambiarán a menudo las medidas adoptadas. Para que

haya energía en el gobierno hace falta no solo una cierta extensión de los mandatos de poder, sino también que sea administrado por una sola mano.

Si examinamos esto más detalladamente veremos con mayor claridad el grado de éxito que tuvo la Convención en su tarea. Por el simple repaso que aquí hemos hecho, es evidente que esto resultó ser una parte muy espinosa de su labor.

La tarea de trazar adecuadamente la línea que separa la autoridad nacional de la de los gobiernos de los estados debió constituir una labor no menos ardua. Cada uno percibirá esta dificultad en la medida en que esté acostumbrado a contemplar y discriminar cuestiones que tengan una naturaleza extensa y complicada. A pesar de todos los esfuerzos de los más agudos y teóricos filósofos, aun no se ha podido distinguir y definir con suficiente precisión las diversas facultades de la mente humana. Hay matices tan delicados y gradaciones tan diminutas en el sentido, la percepción, el juicio, el deseo, la volición, la memoria y la imaginación, que sus fronteras eluden las investigaciones más detalladas y permanecen como fuentes de disquisiciones ingeniosas y controvertidas. Esta misma e importante verdad también se ve ilustrada en las fronteras del gran reino natural, y más aun entre las diversas provincias y categorías inferiores en las que se subdivide. Los más sagaces e industriosos naturalistas aun no han conseguido trazar con certeza la línea que separa la vida vegetal de la vecina región de la materia inorgánica, o lo que delimita los confines del reino vegetal y los umbrales del reino animal. Hay incluso menos claridad a la hora de distinguir cómo están organizadas y diferenciadas estas grandes categorías naturales.

Cuando pasamos del mundo natural, donde todos los límites son perfectamente precisos y solo se muestran indefinidos por la imperfección del ojo que los observa, a las instituciones humanas, donde la oscuridad surge no solo del órgano que lo contempla sino también del propio objeto de estudio, percibiremos la necesidad de moderar aun más nuestras expectativas y esperanzas de los intentos de discernimiento humano. La experiencia nos enseña que, por ahora, en la ciencia de gobierno no hay técnica que pueda discriminar y definir con suficiente certeza lo que son sus tres grandes provincias –las ramas legislativa, ejecutiva y judicial– ni los privilegios y poderes de las diversas ramas legislativas. Cada día surgen dudas prácticas que demuestran la oscuridad que reina en estos temas, y que confunde a los mayores expertos de la ciencia política.

La experiencia de los siglos, junto con los esfuerzos continuos y conjuntos de los más ilustrados legisladores y juristas, han sido insuficientes para delinear los diversos objetos y límites de los múltiples códigos jurídicos y tribunales de justicia. En Gran Bretaña, un país donde más que en ninguna otra parte del mundo se ha procurado la precisión en estos temas, aun no han sido establecidos clara y definitivamente los límites precisos de la *common law,* del derecho estatutario, del marítimo, del eclesiástico, del mercantil, y de otras leyes y costumbres locales. Otra fuente de discusiones frecuentes y complejas ha sido el tema de la jurisdicción de sus diversos tribunales nacionales y locales, de derecho, de equidad, de almirantazgo, etc. Esto muestra con suficiente claridad lo indefinidos que son los límites que circunscriben a los tribunales. Toda nueva ley, aunque redactada con la mayor destreza técnica y aprobada tras deliberaciones de lo más exhaustivas y maduras, seguirá siendo considerada como más o menos oscura y equívoca hasta que se resuelva y determine su significado por medio de una serie de discusiones concretas y decisiones judiciales. Aparte del desconcierto que surge de la complejidad de los objetos a estudiar y de la imperfección de las facultades humanas, el medio por el cual son transmitidos los conceptos añade otro elemento desazonador. Para expresar ideas se utilizan palabras. La claridad requiere, por tanto, no solo unas ideas formuladas de una manera determinada, sino que además han de ser expresadas por términos específicos y particularmente apropiados para ellas. Pero no hay ningún

idioma tan rico que provea palabras y frases para cada idea compleja, ni tan correcto que evite muchas denotaciones equívocas de ideas diversas. Por tanto, no importa lo adecuados que hayan sido los esfuerzos por diferenciar objetos, ni lo acertada que se considere la distinción hecha. Puede resultar imprecisa la definición por causa de una falta de exactitud en los términos utilizados. Esta falta de precisión es inevitable, tanto más cuanto más complejos y novedosos sean los objetos a definir. Cuando el Todopoderoso mismo condescendió a dirigirse a la humanidad en su propia lengua, el significado –aunque seguramente luminoso– llegó a ser algo tenue e indescifrable por el medio tan nebuloso del que se sirvió para comunicarlo.

Por tanto, tenemos aquí tres fuentes de definiciones vagas e incorrectas: un objeto que no ha sido adecuadamente determinado, imperfección en el órgano que lo escruta, y falta de adecuación del vehículo que transporta las ideas. Cualquiera de estas tres ha de producir, por fuerza, cierto grado de oscuridad. La Convención debió experimentar de lleno el efecto de las tres cuando intentó delinear los límites entre las competencias federales y las de los estados.

A estas dificultades hay que añadir las interferencias causadas por las pretensiones de estados grandes y pequeños. No erramos al suponer que los grandes pelearían por participar en el gobierno de modo completamente proporcional a su superior riqueza e importancia, mientras los otros ponían el mismo empeño en preservar la paridad que ahora disfrutan. Podemos suponer que ninguno de los dos bandos cedería del todo ante el otro y, por tanto, que la contienda solo habrá acabado una vez alcanzado un acuerdo mutuo. Además, es muy probable que tras el ajuste a la proporcionalidad de representación, este mismo acuerdo produjese una nueva lucha por darle un impulso a la organización del gobierno y a la distribución de competencias en el sentido que más favoreciera a cada bando, dada la disparidad de influencia que tendrían en una u otra rama. Hay aspectos de la Constitución que confirman estas suposiciones y, en la medida en que resultan ser acertadas, muestran que la Convención debió sacrificar el rigor teórico ante la fuerza de consideraciones externas.

Tampoco habrían sido únicamente los estados grandes y pequeños los que se medían unos contra otros en diversas cuestiones. También se debieron dar otras combinaciones que resultaran de diferencias en las culturas y políticas locales, y que asimismo debieron crear dificultades adicionales. Del mismo modo que cada estado se divide en diversos distritos, y sus ciudadanos se dividen en diversas clases, dando lugar a intereses contrapuestos y prejuicios locales, así las diversas partes de los Estados Unidos se diferencian unas de otras por una variedad de circunstancias que producen un efecto parecido a mayor escala. Aunque esta variedad de intereses pueda tener un efecto saludable sobre la administración de gobierno una vez que esté establecida, todo el mundo sabe que influye negativamente a la hora de formar un gobierno, como ya hemos explicado anteriormente[132].

¿Es sorprendente que, bajo la presión de todas estas dificultades, la Convención se viese forzada a desviar un tanto de esa estructura constitucional artificial y de la simetría regular que dibujaría en su despacho o en su imaginación un ingenioso teórico aplicando una visión ideal? Lo verdaderamente sorprendente es que se pudieran superar tantas dificultades y, aún más, hacerlo con una unanimidad casi sin precedentes y prácticamente inesperada. Es imposible que una persona honesta pueda reflexionar sobre estas circunstancias sin estar asombrada. Es imposible que una persona con ideas religiosas no perciba en ello la mano del Todopoderoso que tan frecuente y evidentemente se ha extendido para ayudarnos en momentos críticos de la Revolución.

En un artículo anterior hemos considerado los repetidos e infructuosos intentos de los Países Bajos para reformar los vicios tan nefastos y notorios de su Constitución[133]. Casi todos los

grandes consejos y consultas de la humanidad, cuando intentaban reconciliar sus opiniones discordantes, aplacar sus mutuas suspicacias y ajustar sus intereses respectivos, albergaron una historia de facciones, disputas y desánimos. Se pueden incluso catalogar entre los cuadros más oscuros y degradados de enfermedades y depravaciones del carácter humano. Si de vez en cuando surgen aspectos más positivos, solo se manifiestan como excepciones que nos advierten de la regla general y, al contrastar por su luminosidad, muestran incluso más la oscuridad del lado opuesto. Aplicando las causas de estas excepciones a los casos concretos que tenemos ante nosotros, llegamos forzosamente a dos conclusiones importantes. Primero, que la Convención debió de estar singularmente libre de la pestilencia de la animosidad partidista –la enfermedad más común entre cuerpos deliberativos y la más susceptible de contaminar sus actos–. En segundo lugar, que todas las delegaciones de la Convención se debieron sentir suficientemente satisfechas con el resultado final, o que las diversas partes fueron inducidas a aprobarlo al estar convencidas de la necesidad de sacrificar sus opiniones personales e intereses parciales por el bien público, y sintiendo desesperación ante la posibilidad de demoras y de nuevos experimentos.

PUBLIUS (Madison)

Número 38
Una demostración de lo incoherentes que resultan las objeciones al nuevo plan constitucional

The Independent Journal, 12 de enero de 1788

Es de notar que en cada caso de la historia antigua en que se estableció un gobierno de modo deliberante y consensuado, la tarea de estructurarlo no fue encomendada a una Asamblea de personas, sino que lo llevó adelante algún ciudadano de sabiduría destacada e integridad probada.

Nos enseñan que Minos fue el fundador original del gobierno de Creta, como Zaleuco lo fue del de los locrenses. El gobierno de Atenas fue instituido primero por Teseo, luego por Dracón y Solón. Licurgo fue autor de las leyes de Esparta. El primer gobierno de Roma vino de la mano de Rómulo, y su obra fue completada por dos sucesores electos: Numa y Tulio Hostilio. Tras la abolición de la realeza, Bruto[134] sustituyó a la administración consular, presentando un proyecto de reforma cuyo autor era supuestamente Servio Tulio. Gracias a llevar adjunto este nombre, el proyecto consiguió la aprobación y ratificación del Senado y del pueblo. También siguen esta pauta los gobiernos confederativos. Según nos cuentan, Anfictión fue autor de la Confederación que llevaba su nombre, y el progenitor de la Liga aquea fue Aqueo, seguido de Arato[135].

No es posible saber en cada caso el grado de agencia que tuvo cada uno de estos famosos juristas en sus respectivos entornos, ni el grado de autoridad legítima que poseían sobre el pueblo. En algunos casos está claro que se ajustaron completamente a los procedimientos formales. Parece ser que Dracón fue investido por el pueblo ateniense con unos poderes ilimitados, para que efectuara una reforma del gobierno y de sus leyes. Según Plutarco, Solón fue en cierto modo obligado por el sufragio universal de sus conciudadanos a tomar las riendas del poder en solitario y de forma absoluta, para diseñar un nuevo modelo de Constitución. Bajo Licurgo el procedimiento seguido

fue más irregular, pero en la medida en que prevalecieron los que defendían una reforma formal, todos pusieron sus esperanzas únicamente en el dinamismo de este reconocido y sabio patriota, en vez de intentar que una Asamblea de ciudadanos efectuara una revolución.

¿Cómo pudo suceder que un pueblo tan celoso de su libertad, como el griego, se alejara tanto de las reglas de la prudencia como para dejar su destino en manos de un solo ciudadano? Un pueblo que exigía que estuviesen por lo menos diez generales al frente del ejército y que consideraba la simple fama de un conciudadano prueba suficiente de una amenaza a sus libertades. ¿Cómo pudo ser que estos atenienses considerasen más seguro su destino y el de sus descendientes estando en manos de un ciudadano ilustre que de un cuerpo selecto de ciudadanos, aun cuando cabía esperar mayor sabiduría y seguridad de las deliberaciones conjuntas de este último? Para responder a esto hace falta suponer que existía un mayor temor a la discordia y desunión de varios consejeros que preocupación por la posible traición o incapacidad de un individuo en solitario. Por otra parte, la historia nos informa de las dificultades con las que tuvieron que luchar estos célebres reformadores y de los extremos a los que tuvieron que llegar para llevar a cabo sus reformas. Parece ser que Solón siguió una política de ganar tiempo, manifestando a sus conciudadanos que no les daba el gobierno más inclinado a su felicidad sino el más tolerable, dados los prejuicios que mostraban. Licurgo se ajustó más a su objetivo, combinando la violencia con la autoridad basada en la superstición, asegurando su éxito final con renuncias revolucionarias: primero renuncia a su país, y luego a su vida. Si estas lecciones nos enseñan a admirar las mejoras americanas introducidas al sistema antiguo de diseño y establecimiento de estructuras formales de gobierno, también sirven para avisarnos de los riesgos y dificultades inherentes a dichos experimentos, y de lo imprudente que resulta aumentar innecesariamente su número.

¿Es poco razonable suponer que los posibles errores del plan constituyente provienen de una falta de experiencia en este tema tan complicado y difícil, y no de una falta de precisión o cuidado al estudiarla? Si es así, ¿no habrá que esperar a que sea probado en la vida real para poder descubrir sus fallos? La plausibilidad de esta conjetura viene dada no solo por diversas consideraciones generales, sino también por el caso concreto de los artículos de Confederación. Entre las numerosas objeciones y enmiendas propuestas por los diversos estados cuando estos artículos fueron sometidos a ratificación, no hubo ni una sola que aludiera a un gran error de base descubierto al probarlos en el mundo real. Y si exceptuamos las consideraciones hechas por Nueva Jersey, más por sus circunstancias locales que por una previsión singular[136], podemos preguntarnos si hubo un solo comentario de suficiente enjundia como para justificar una revisión del sistema. De todos modos, hay sobradas razones para suponer que ciertos estados habrían manifestado una peligrosísima inflexibilidad, manteniendo sus objeciones, a pesar de ser tan insustanciales, si no fuera por que pesaba más su sentimiento de autoprotección que su celo por defender sus propias opiniones y supuestos intereses. Recordemos que durante años un estado se mantuvo firme en su negativa a ratificar el acuerdo, a pesar de que durante todo ese tiempo tuvimos al enemigo a nuestras puertas, o más bien en las mismísimas entrañas de nuestro país[137]. Este estado solo mostró flexibilidad al final por temor a ser culpado de alargar las calamidades públicas y amenazar el resultado último de la contienda. Todo lector sincero tomará en consideración, sin duda, hechos tan significativos.

Si un paciente encuentra que su enfermedad se agrava día tras día, y que no es posible aplazar más la cura sin exponerse a un peligro extremo, tras considerar tranquilamente su situación y la reputación de diversos médicos, seleccionará y llamará a aquellos que juzgue los más capaces de proporcionarle algún alivio, los que más se merezcan su confianza. Tras examinar cuidadosamente

el caso de este paciente, los médicos consultarán entre sí, llegando a la conclusión unánime de que está en estado crítico, según manifiestan sus síntomas. Pero con un remedio adecuado y a tiempo no constituirá un caso incurable, sino que puede producirse incluso una mejora en su salud. A la hora de recetar el remedio que ha de lograr este feliz cambio, de nuevo hay unanimidad. Tan pronto se hace público el remedio, varias personas dan su opinión al respecto. No niegan la existencia de este desorden ni el peligro que supone, pero le aseguran al paciente que el remedio será como veneno para su cuerpo, y le prohíben que haga uso de ello, pues le amenaza una muerte segura. ¿No sería razonable que el paciente, antes de seguir sus consejos, por lo menos pida que estos consejeros lleguen a un acuerdo entre sí sobre algún otro remedio que pueda sustituir al primero? Y si encuentra que están tan en desacuerdo entre sí como con los primeros consejeros, ¿no sería prudente probar la recomendación unánime de aquellos, en vez de escuchar a los que admiten la necesidad de un remedio inmediato pero no logran ponerse de acuerdo sobre cuál?

El paciente que actualmente se halla en esta situación es América. Se da cuenta de su enfermedad. Ha recibido consejos formales y unánimes de aquellos a los que eligió para ello. Pero otros le han advertido que si sigue estos consejos sufrirá unas consecuencias fatales. Estos últimos, ¿niegan que realmente esté en peligro? No. ¿Niegan la necesidad de algún remedio inmediato y potente? No. ¿Hay siquiera dos de ellos que estén de acuerdo en sus objeciones al remedio propuesto o en la alternativa al remedio? Que hablen ellos mismos. Uno nos dice que hay que rechazar la Constitución por no ser una Confederación de estados sino un gobierno sobre individuos. Otro acepta que, hasta cierto punto, debería ser un gobierno sobre individuos, pero no en la medida propuesta. Un tercero no tiene reparos ante un gobierno sobre individuos ni al nivel que se ha propuesto, pero alega que falta una carta de derechos. El cuarto asume la absoluta necesidad de tener una carta de derechos, pero sostiene que no debería enunciar los derechos particulares de individuos sino los derechos que se reservan a los estados en su capacidad política. El quinto opina que incluir cualquier tipo de carta de derechos sería una equivocación y una superficialidad, pues el plan propuesto solo tiene una imperfección, pero que esta deviene fatal: el poder de regular dónde y cuándo se celebran las elecciones. Alguien que procede de un estado grande sostiene vociferante que la igualdad de representación en el Senado no es razonable; y en un estado pequeño se oponen con el mismo énfasis a la peligrosa falta de paridad en la Cámara de Representantes. Unos están alarmados por el tremendo gasto que ha de suponer el tener a tal número de personas administrando el nuevo gobierno. Otros, o incluso los mismos en según qué ocasiones, claman por la falta de representatividad del Congreso, indicando que el gobierno sería mucho menos censurable con el doble de personal y gastos. Un patriota de algún estado no dedicado a la importación y exportación comercial pone obstáculos insuperables al poder de imposición directa. Su homólogo en un estado con abundante exportación e importación, está igualmente insatisfecho porque piensa que todo el peso de los impuestos puede recaer sobre el consumo. Un político descubre en la Constitución una tendencia directa e irresistible hacia la monarquía; otro está igualmente convencido que acabará en una aristocracia. Otro no ve claro qué forma final adoptará, pero está convencido de que acabará asumiendo una u otra de estas formas. Tampoco falta un cuarto político que con la misma confianza sostiene que la Constitución no tiende hacia ninguno de estos peligros, pero que el peso de una corriente será insuficiente para mantenerlo recto y firme ante las fuerzas contrarias. Otra clase de adversarios de la Constitución argumenta que están tan entremezcladas las ramas legislativa, ejecutiva y judicial, que va en contra de toda idea formal de gobierno y de toda precaución necesaria para proteger la libertad. Cuando se expresa esta objeción de manera vaga y general, hay pocos que se asocian con ella. Si cada uno

expusiese su argumento, veríamos que apenas hay dos que concuerdan sobre el tema. Uno mantiene la perspectiva de que está viciada la estructura por el hecho de que el Senado y el presidente comparten responsabilidades a la hora de nombrar cargos, pues este poder ejecutivo debería estar en manos del ejecutivo solamente. Para otro es igualmente detestable que se haya excluido de esto a la Cámara de Representantes, cuya pluralidad sería una acertada seguridad contra la corrupción y parcialidad en el ejercicio de tal poder. Para otro resulta una violación imperdonable de las exigentes máximas republicanas el dejar al presidente parte de un poder que siempre constituirá una máquina peligrosa en manos de un jefe del gobierno. Algunos dicen que la parte más inadmisible del acuerdo es el poder de enjuiciar al presidente ante el Senado, pues da al Senado competencias tanto de la rama legislativa como de la ejecutiva, cuando es evidente que este poder pertenece al campo judicial. Otros responden: «estamos completamente de acuerdo con la objeción a esta parte del plan, pero jamás podremos estar de acuerdo en dejar el enjuiciamiento del presidente en manos de la autoridad judicial, pues no soluciona el error; nuestro principal desacuerdo con esta estructura surge por los extensos poderes ya encomendados a dicha rama». Incluso entre los provectos defensores de un Consejo de estado descubrimos diferencias irreconciliables en cuanto a la manera de configurarlo. Un ciudadano sostiene que el Consejo ha de estar compuesto de un reducido número de personas nombradas por la cámara más numerosa del legislativo. Otro prefiere que tenga un número mayor y considera que es fundamental que sea el presidente quien nombre a sus miembros.

No les ofenderá a los que publican argumentos contrarios a la Constitución federal si les suponemos los más conspicuos y sagaces de todos aquellos que piensan que la reciente Convención no estuvo a la altura de la tarea que en su día le fue asignada y que se debería buscar otro plan más sabio y mejor. Supongamos además que su país está de acuerdo con ellos, mostrando una opinión favorable de sus méritos y una opinión desfavorable de la Convención, y que procede a constituirles en una segunda Convención con plenos poderes y el propósito expreso de revisar y reestructurar el trabajo de la primera. Aunque cuesta imaginarlo, incluso en ficción, si este experimento se llevase a cabo, y basándonos en la muestra de sus opiniones aquí plasmadas, decidme si la discordia y agitación de sus deliberaciones no sería el punto en que más se diferencian de sus predecesores, con los cuales sostienen tanta enemistad. Si la Constitución que ahora está ante el público fuera adoptada de manera inmediata y continuara en vigor, no hasta que hubiese una MEJOR, sino hasta que esta nueva Asamblea de legisladores hubiese acordada OTRA, aun así tendría muchas probabilidades de alcanzar la inmortalidad, más incluso que la Constitución de Esparta, que era inmutable hasta que Licurgo retornara del exilio y de la muerte.

Es sorprendente y lamentable que los que se oponen tanto a la nueva Constitución nunca hagan memoria de los defectos de lo que toma su lugar. No es necesario que la primera sea perfecta, basta con que la segunda sea peor. Nadie se opone a cambiar latón por plata u oro, aunque estos incluyan alguna aleación. Nadie se opone a dejar atrás una vivienda defectuosa y a punto de derrumbarse para mudarse a un edificio firme y cómodo, aunque no tuviera terraza o alguna de las habitaciones fuesen más grandes o más pequeñas de lo que a uno le apetecería, o más alto o bajo el nivel del techo.

Pero dejando a un lado tales ejemplos, ¿no es obvio que la mayoría de las principales objeciones al nuevo sistema se aplica diez veces más a la Confederación actual? ¿Es peligroso dejar en manos del gobierno federal un poder ilimitado para recaudar dinero? Actualmente el Congreso puede efectuar requisiciones en la cuantía que le plazca y los estados están constitucionalmente obligados a suministrarlas. Puede seguir emitiendo deuda en tanto en cuanto esté dispuesto a costear el papel

sobre el que se imprime esta. Puede buscar préstamos tanto nacionales como internacionales mientras haya un chelín por prestar. ¿Es peligrosa la existencia de un poder ilimitado de reclutar tropas? La Confederación también le da ese poder al Congreso, que ha comenzado a hacer uso de ello. ¿Es inapropiado o inseguro juntar los diversos poderes del gobierno en un mismo grupo de personas? Un único cuerpo de hombres, el Congreso, es depositario de los poderes federales. ¿Es particularmente peligroso dejar en unas mismas manos las llaves de la tesorería y el mando del ejército? La Confederación pone a ambos en manos del Congreso. ¿Es esencial que tengamos una Carta de derechos para asegurar nuestra libertad? La Confederación no la tiene. ¿Cabe objetar a la nueva Constitución el que haya conferido al Senado el poder de firmar tratados, que luego llegarán a ser leyes nacionales si reciben el apoyo del ejecutivo? Actualmente el Congreso puede firmar tratados sin control alguno, declarándolos leyes supremas del país, y una mayoría de los estados los reconocen como tales. ¿Permite la nueva Constitución que siga adelante la importación de esclavos durante los próximos veinte años? Por el sistema antiguo se permitiría de modo indefinido.

Me responderán que a pesar de ser peligrosa en teoría, tal combinación de poderes del Congreso se convierte en inofensiva por depender de los estados para los medios de llevarlos a la práctica; no importa el tamaño de esta masa de poderes, sigue siendo una masa inerte. Entonces digo, en primer lugar, que se le puede achacar a la Confederación incluso mayor sinrazón, al declarar que ciertos poderes resultan absolutamente necesarios para el gobierno federal a la vez que los vuelve totalmente inservibles. En segundo lugar, si la Unión ha de permanecer sin ser reemplazada por otro gobierno mejor, hará falta que el Congreso actual reciba o asuma poderes efectivos, y entonces se mantiene el contraste ya señalado, en cualquiera de los dos casos. Pero aún hay más. De esta masa inerte ya ha surgido, como una excrecencia, un poder que tiende a hacer realidad todos los posibles peligros derivados de una defectuosa construcción del gobierno supremo de la Unión. Que el territorio occidental sea una mina de inmensa riqueza para los Estados Unidos ya no es cuestión de mera especulación y esperanzas. Aunque no tiene capacidad para sacar a los estados de su aflicción presente, ni por ahora puede dar ingresos constantes, con una gestión correcta ha de ser capaz en el futuro de saldar paulatinamente la deuda nacional y de suplir, durante cierto tiempo, cuantiosos ingresos a la tesorería federal. Una gran porción de este territorio ya ha sido cedida por determinados estados, y tenemos la razonable esperanza que los demás no seguirán retrasando sus pruebas de equidad y generosidad comparable. Por tanto, podemos prever que pronto una tierra rica y fértil con una extensión igual a la parte habitada de los Estados Unidos será de propiedad nacional. El Congreso ha asumido la administración de ella y ya ha comenzado a hacerla productiva. De hecho, el Congreso ha dado más pasos: ha procedido a formar nuevos estados, a erigir gobiernos interinos, a nombrar cargos en ellos, y a delimitar las condiciones bajo las cuales se admitirán estos estados a la Confederación. Todo esto fue hecho sin el más mínimo grado de autoridad constitucional y, sin embargo, no ha habido ni un susurro de reproche, ni ha sonado alarma alguna. Una fuente de ingresos GRANDE e INDEPENDIENTE está llegando a manos de UN SOLO CUERPO de hombres, que puede RECLUTAR TROPAS hasta una CANTIDAD INDEFINIDA y realizar dotaciones presupuestarias para mantenerles durante UN PERIODO INDEFINIDO DE TIEMPO. Y sin embargo, hay hombres que han sido espectadores mudos de este proyecto, defensores del sistema que exhibe estas características, pero que son contrarios al nuevo sistema por las objeciones ya mencionadas. En vez de intentar proteger a la Unión de los peligros que la amenazan por la impotencia del actual Congreso, ¿no tendrían mayor

coherencia sus acciones, si defendieran el sistema nuevo como algo necesario para proteger a la Unión de los futuros poderes y recursos de un cuerpo como esta Asamblea?

No deseo aquí censurar ninguna de las medidas introducidas por el Congreso, pues soy consciente que no se podrían haber hecho las cosas de otra manera. La tarea de sobrepasar sus límites constitucionales fue impuesta al Congreso por el interés público, por la necesidad coyuntural. Pero este hecho, ¿no es una alarmante prueba del peligro que resulta de un gobierno carente de poderes formales a la altura de sus obligaciones? Siempre estará en un terrible dilema: tendrá que optar entre la disolución o la usurpación.

PUBLIUS (Madison)

Número 39
La conformidad del Plan de la Convención a los principios republicanos

The Independent Journal, 16 de enero de 1788

El último artículo concluye las observaciones introductorias sobre la estructura de gobierno propuesta por la Convención. Ahora procederemos a un repaso transparente de los mismos.

La primera pregunta que surge es si la forma y el aspecto del gobierno se pueden considerar, de modo general, estrictamente republicanos. Es evidente que ninguna otra forma sería reconciliable con el genio del pueblo americano, con los principios fundamentales de la Revolución, y con la respetable determinación que anima a cada devoto de la libertad a construir todos nuestros experimentos políticos sobre la capacidad humana para autogobernarse. Por tanto, si se concluyese que el plan propuesto por esta Convención se aleja del carácter republicano, entonces sus defensores deberían de abandonarlo, como algo por completo indefendible.

¿Cuáles son las características propias de la forma republicana de gobierno? Si buscamos una respuesta a ello recurriendo, no a principios, sino al uso del término que hacen escritores políticos en las Constituciones de los diversos estados, no encontraremos una respuesta adecuada. En Holanda apenas un ápice de la autoridad suprema se deriva del pueblo, y sin embargo es considerado de manera casi universal como una república. Este mismo título se aplica también a Venecia, donde un pequeño cuerpo de nobles con títulos hereditarios ejerce un poder absoluto sobre el conjunto de la población. Polonia ha sido dignificada con esta misma designación, aunque conjuga las peores formas de aristocracia y monarquía. Con la misma falta de rigor se incluye frecuentemente en la lista de repúblicas al gobierno de Inglaterra, que solo tiene una rama republicana junto con una aristocracia y monarquía hereditarias. Estos ejemplos tienen tan pocas similitudes entre sí como con una verdadera república, mostrando así la gran falta de precisión con que se usa este término en los debates políticos actuales.

Si recurrimos, para nuestro criterio, a los distintos principios sobre los que se establecen diversas formas de gobierno, podremos definir una república como un gobierno que deriva todo su poder directa o indirectamente del conjunto del pueblo, y que está administrado por personas que ostentan sus cargos por un periodo limitado, mientras conserven la confianza del pueblo o desempeñen fielmente sus funciones. Es *esencial* para este gobierno que derive de la voluntad de

la sociedad en general, y no de una reducida parte de ella o de una clase favorecida, pues entonces un puñado de nobles podrían aspirar a ser considerados como republicanos, aplicando a su gobierno el honorable título de república mientras practican su tiranía y opresión por medio de una delegación de poderes.

Es *suficiente* que este gobierno esté administrado por personas nombradas de manera directa o indirecta por el pueblo, y mantenidas en sus cargos por cualquiera de las dos vías ya mencionadas. De lo contrario, no llegaría a alcanzar el nivel de la esencia republicana ningún gobierno en los Estados Unidos, ni ningún otro gobierno popular bien organizado o bien ejecutado, tanto del pasado como del futuro. En las constituciones de todos los estados de la Unión hay algún cargo en el gobierno que solo está elegido por el pueblo de una manera indirecta. En la mayoría de los estados el cargo más alto se escoge así, y en una de las constituciones estatales también se emplea este método de designación para una de las cámaras legislativas. Todas las constituciones también especifican la duración máxima de los cargos y, en muchos casos, tanto en el legislativo como en el ejecutivo, se nombran por un periodo de varios años. Una vez más coincide lo dispuesto en la mayoría de las constituciones con las opiniones más respetadas y reconocidas en esta materia: todos sostienen que los miembros del poder judicial han de retener sus puestos mientras cumplan fielmente con sus funciones.

Al comparar la Constitución propuesta por la Convención con el criterio aquí establecido, comprobamos rápidamente que se ajusta en todo a los principios republicanos. La Cámara de Representantes será elegida directamente por el conjunto de la población, como también lo es una por lo menos de las cámaras legislativas de los diversos estados. El Senado será nombrado por el pueblo de manera indirecta, del mismo modo que lo ha sido el actual Congreso y el Senado de Maryland. El presidente será elegido por el pueblo de manera indirecta, según el ejemplo seguido en la mayoría de los estados. Incluso los jueces, y todos los demás cargos de la Unión, serán elegidos –aunque de manera muy indirecta– por el pueblo mismo, como se hace en los diversos estados.

El periodo de ejercicio de un cargo también se ajusta a la norma republicana y al modelo constitucional de los estados. La Cámara de Representantes será elegida periódicamente, como se hace en todos los estados, y su mandato será de dos años, como en el estado de Carolina del Sur. El Senado será elegido por seis años, lo cual sobrepasa en solo un año al mandato del Senado de Maryland, y solamente en dos a los senados de Nueva York y Virginia. El presidente continuará en su puesto por un periodo de cuatro años, siguiendo la tendencia de Nueva York y Delaware donde el máximo mandatario es elegido por tres años, y por dos en Carolina del Sur; en los demás estados su elección es anual. Sin embargo, en varios estados no hay ninguna disposición concreta para enjuiciar y deponer al jefe supremo[138], y en Delaware y Virginia no es enjuiciable hasta que haya dejado su cargo. El presidente de los Estados Unidos es enjuiciable en cualquier momento de su mandato. Los jueces son titulares de sus plazas mientras desempeñen fielmente sus funciones, y no cabe duda de que debe ser así. La duración de los cargos ministeriales será en general un tema que se regulará jurídicamente, dependiendo del caso y según los ejemplos de las constituciones de los estados.

Si se pudieran aducir más pruebas de la naturaleza republicana de este sistema, posiblemente la más decisiva se encuentre en la prohibición absoluta de títulos nobiliarios, tanto bajo el gobierno federal como bajo los estatales, junto con la expresa garantía de mantener la estructura republicana de cada uno de los estados.

«Pero no es suficiente», dicen los adversarios de la Constitución propuesta, «que la Convención se haya adherido a la forma republicana. Con el mismo esmero también debería haber conservado una estructura *federal,* que define una Unión como una *Confederación* de estados soberanos; por contra, se ha diseñado un gobierno *nacional* que concibe la Unión como una *consolidación* de estados» [139]. Y se preguntan, ¿bajo qué autoridad se ha emprendido esta innovación tan atrevida y radical? La manera en que se han aferrado a esta objeción nos obliga a examinarla con algún detalle.

Sin entrar en juicios sobre si es acertada la distinción en la que se funda esta objeción, debemos hacer una estimación adecuada de su peso para, en primer lugar, determinar el verdadero carácter del gobierno en cuestión; en segundo lugar, investigar qué autoridad poseía la Convención para proponer un gobierno así; y tercero, considerar hasta qué punto su deber para con su país podría cubrir la falta de una autorización formal.

En primer lugar, para determinar el verdadero carácter del gobierno, podemos considerarlo en relación con la base sobre la cual será establecido, de cuya fuente se derivarán sus poderes ordinarios, su funcionamiento y extensión, y la autoridad que tendrá para introducir cambios en un futuro gobierno.

En cuanto a la primera cuestión, por una parte parece ser que la Constitución estará fundada sobre la aprobación y ratificación del pueblo de América, expresada por medio de los diputados elegidos a este propósito. Pero, por otra parte, esta conformidad y ratificación popular no estará expresada por unos individuos actuando en su capacidad de miembros de una nación, sino como miembros de los diversos estados independientes a los que pertenecen. La Constitución será aprobada y ratificada por los diversos estados, que derivarán su poder de la autoridad suprema en cada estado, el pueblo mismo. Por tanto, la Constitución será establecida por un acto que no tendrá un carácter *nacional,* sino *federal*.

Siguiendo con la terminología de estos objetores, el que constituya un acto federal y no nacional, un acto del pueblo en su capacidad de ciudadanos de múltiples estados independientes, y no la agregación de ciudadanos de una nación, resulta obvio por lo siguiente: no se verá ratificada ni por una *mayoría* del pueblo de la Unión, ni por una *mayoría* de los estados. Tiene que conseguir la aprobación *unánime* de los diversos estados que la integran, y esto solo difiere de la aprobación ordinaria de ellos por el hecho de ser el pueblo mismo y no la autoridad legislativa quien lo deba aprobar. Si se considerase al pueblo como formando una nación en este pacto, entonces la voluntad de una mayoría del pueblo de los Estados Unidos sería vinculante para la minoría, como lo es en cada estado. Y la voluntad de la mayoría se debe determinar haciendo un recuento de los votos individuales, o considerando la voluntad de una mayoría de los estados como evidencia de la voluntad de una mayoría de los estadounidenses. No se ha seguido ninguna de estas dos reglas. A la hora de ratificar la Constitución, cada estado es considerado como un cuerpo soberano e independiente, y solo estará sujeto por un acto propio hecho de manera voluntaria. Por lo tanto, si es que se aprueba la nueva Constitución, será en este sentido una Constitución *federal,* y no *nacional*.

La siguiente cuestión es la de las fuentes de las que se derivan los poderes ordinarios de gobierno. La Cámara de Representantes derivará sus poderes del pueblo de América, que estará representado en la misma proporción y bajo el mismo principio que en las cámaras legislativas de los estados miembros. Hasta aquí es un gobierno con un carácter *nacional*, no *federal*. En contraste, el Senado derivará sus poderes de los estados como sociedades políticas paritarias entre sí. Estos

estarán representados en el Senado bajo el principio de igualdad, como lo están ahora en el actual Congreso. En este aspecto el gobierno no se ajusta a lo *nacional* sino al principio *federal*.

El poder ejecutivo estará derivado de una fuente compuesta. El presidente será elegido directamente por los estados en su capacidad política. Se les asignará un número de votos según una fórmula de proporcionalidad compuesta, que en parte les considera como comunidades distintas y equiparables y en parte les considera miembros desiguales de una misma sociedad. La elección final la hará la cámara legislativa, compuesta de representantes nacionales, pero en este acto concreto formarán distintas delegaciones que representen a múltiples entidades políticas iguales entre sí. Este aspecto del gobierno parece mostrar una naturaleza mixta, presentando tantos rasgos *federales* como *nacionales*.

Según los adversarios del plan constitucional propuesto por la Convención, la diferencia entre un gobierno federal y uno nacional en cuanto al *funcionamiento del gobierno,* supuestamente consiste en que, en el primero los poderes operan sobre las entidades políticas constitutivas de la Confederación como tales entidades políticas, mientras que en el segundo operan sobre los ciudadanos particulares integrantes de la nación, en su capacidad de individuos. Si se juzga a la Constitución por este criterio, no muestra una naturaleza *federal,* sino *nacional,* aunque no tanto como se piensa. En varios casos, sobre todo cuando los estados son partes en un juicio, solamente pueden ser considerados o tratados en su capacidad colectiva y política. Pero, el funcionamiento del gobierno sobre el pueblo, tomado como una agrupación de ciudadanos particulares, será, en su conjunto y a este respecto, un gobierno *nacional* según el sentido que le dan estos adversarios.

Pero si es un gobierno nacional en cuanto al *funcionamiento* de sus poderes, cuando contemplamos la *extensión* de los mismos cambia de aspecto una vez más. La idea de lo que es un gobierno nacional abarca no solo la autoridad sobre los ciudadanos como particulares, sino también una supremacía ilimitada sobre toda persona y objeto en la medida en que se extienda a ellos el estado de derecho. En una sociedad que esté consolidada como una nación, esta supremacía estará concedida íntegramente a la Asamblea Legislativa nacional. En comunidades unidas con algún fin en particular, la cámara legislativa de dicho país compartirá este poder con las autoridades legislativas locales[140]. En el primer caso, las autoridades locales están subordinadas a la autoridad superior, y pueden ser controladas, dirigidas o abolidas a voluntad de esta. En el segundo caso, las autoridades municipales o locales forman de manera independiente parte del poder superior, y no están sometidas a la autoridad nacional en cuestiones que se hallan dentro de sus esferas de competencia local, como tampoco se somete a ellas la autoridad nacional en cuestiones que sean de su competencia. En este sentido el gobierno propuesto no puede ser considerado *nacional,* al estar limitada su jurisdicción a determinadas competencias enumeradas, dejando en manos de los diversos estados una soberanía residual e inviolable sobre cualquier otra materia. También es verdad que el gobierno nacional será quien establezca el tribunal de última instancia para resolver los litigios sobre límites entre las dos jurisdicciones. Pero esto no afecta al principio en cuestión, pues decidirá el caso de manera imparcial, según las reglas establecidas por la Constitución, y habiéndose tomado todas las precauciones normales y más eficaces para asegurar su total imparcialidad. Está claro que se necesita forzosamente algún tribunal así para evitar recurrir a la espada y a la disolución del pacto[141]. Este tribunal solo puede existir con suficientes garantías bajo un gobierno nacional, no uno local, y es por ello que esta idea suscita tan poca oposición.

Si juzgamos la Constitución en cuanto a su relación final con la autoridad competente para su reforma, nos encontramos con que no es ni completamente *nacional* ni completamente *federal*. Si fuera íntegramente nacional, la autoridad suprema y final residiría en una *mayoría* de la población

de la Unión, y esta autoridad siempre sería competente para alterar o abolir su gobierno, como una mayoría en cualquier comunidad nacional. En contraste, si fuera completamente federal, la aprobación de cada estado de la Unión sería esencial para permitir cualquier alteración considerada preceptiva para el conjunto. El plan de la Convención contempla una vía que no está basada en ninguno de los dos principios. Se aleja de tener un carácter nacional y se acerca a la forma *federal,* al requerir el acuerdo de un número superior a la mayoría, y en concreto, al computar esta proporción basándose no en los *ciudadanos,* sino en los estados. Pero al considerar suficiente un número que está por debajo de la unanimidad, pierde de nuevo su carácter *federal* y retoma un carácter *nacional*.

En definitiva, la Constitución propuesta por la Convención no es estrictamente ni federal, ni tampoco nacional, sino una combinación de ambas cosas. Dispone de un fundamento federal, no nacional. Es parcialmente federal y parcialmente nacional en las fuentes de las que se derivan los poderes ordinarios de gobierno. El funcionamiento de estos poderes no es de tipo federal, sino nacional. En el alcance de los mismos, de nuevo resulta ser federal, no nacional. Y, finalmente, en cuanto a la autoridad competente para introducir enmiendas, no se presenta ni completamente federal, ni completamente nacional.

PUBLIUS (Madison)

Número 40
¿Tenía la Convención autoridad para actuar como poder constituyente?

The New York Packet, 18 de enero de 1788

El *segundo* punto a examinar es si la Convención poseía autorización para elaborar y proponer esta Constitución híbrida.

Para determinar los poderes conferidos a la Convención, la aproximación más rigurosa sería la de examinar los mandatos que dieron los respectivos electores a sus miembros. Puesto que todos tienen como punto de referencia la recomendación de la reunión de Annápolis en septiembre de 1786[142], o la del Congreso en febrero de 1787, será suficiente si nos remitimos a estas actas concretas.

El acta de Annapolis recomienda «el nombramiento de una comisión que tome en consideración la situación de Estados Unidos, que elabore *las disposiciones adicionales* que parezcan necesarias para hacer que la Constitución del gobierno federal *sea adecuada a las exigencias de la Unión,* y que haga público dicho acto a fin de que provea eficazmente para este, una vez aprobado por los Estados Unidos reunidos en Congreso y posteriormente confirmado por la Asamblea Legislativa de cada estado».

El acta que recomienda un Congreso dice lo siguiente:

«Dado que existe una disposición en los Artículos de la Confederación y Unión perpetua que permite hacer cambios en ellos con el consentimiento del Congreso de los Estados Unidos y de las asambleas legislativas de los diversos estados, y dado que la experiencia demuestra que existen defectos en la Confederación actual, para poner remedio a esto ,varios estados, y *particularmente*

el estado de Nueva York, han dado instrucciones expresas a sus delegados al Congreso, proponiendo una Convención para el propósito expresado en la siguiente resolución, siendo al parecer esta Convención la forma más segura de establecer en estos estados *un gobierno nacional firme:*

Resolvemos. Que en opinión del Congreso es oportuno que se reúna una Convención de delegados nombrados por los diversos estados, convocados en Filadelfia para el segundo lunes de mayo próximo, con el único y expreso propósito *de revisar los Artículos de Confederación* y de transmitir al Congreso y a las diversas asambleas legislativas *alteraciones y disposiciones de ello* que, una vez aprobadas por el Congreso y confirmadas por los estados, hagan que la Constitución federal *sea adecuada a las exigencias de gobernar y preservar la Unión*.»

Según estas dos actas, parece ser que el objeto de la Convención era, en primer lugar, establecer en estos estados un gobierno *nacional firme*. En segundo lugar, que este gobierno fuera *adecuado a las exigencias de gobernar* y *preservar la Unión*. Tercero, que estos fines se consiguiesen por *alteraciones y disposiciones en los Artículos de Confederación*, según lo expresado en el acta del Congreso, o por *tales disposiciones adicionales como sean necesarias*, según lo establecido en el acta recomendatoria de Annapolis. Cuarto, que las alteraciones y disposiciones debían ser transmitidas al Congreso y a los estados, a fin de ser aprobadas por el primero y confirmadas por estos últimos.

Comparando y reconstruyendo de manera imparcial las diversas formas de expresar las cosas, podremos deducir la autoridad bajo la cual actuó la Convención. Debían organizar un gobierno *nacional,* adecuado a las *exigencias de gobierno* y de *la Unión,* y transformar los Artículos de Confederación en una estructura que se ajustase a estos fines.

Hay dos reglas de construcción, dictadas por la simple razón y fundadas en axiomas jurídicos. La primera es que, a ser posible, se debe entender cada parte de una expresión como portadora de algún significado y dispuesta a un fin común. La otra es que, cuando no se pueden armonizar las diversas partes, debe prevalecer lo más importante por encima de lo demás; para lograr el fin se deben sacrificar los medios, y no al revés.

Entonces, supongamos que las expresiones que definen la autoridad de la Convención fuesen irreconciliablemente contrarias entre sí; que un gobierno *nacional* y *adecuado* fuera a juicio de la Convención imposible de alcanzar por *alteraciones* y *disposiciones* adicionales en los *Artículos de Confederación*. ¿Qué parte de la definición debía ser adoptada, y qué parte rechazada? ¿Cuál es la parte más importante, cuál la menos? ¿Cuál es el fin, y cuáles son los medios? Que respondan a esto los más escrupulosos pregoneros de los poderes delegados, los más empedernidos opositores a los poderes ejercidos por la Convención. Que declaren si no era de suprema importancia para la felicidad del pueblo americano que se hiciese caso omiso de los Artículos de Confederación para poder organizar un gobierno adecuado, salvaguardando la Unión, o si, por el contrario, se debían conservar los Artículos de Confederación y prescindir de un gobierno adecuado. Que declaren si la reforma del gobierno era el medio por el cual conseguir el fin de salvaguardar estos Artículos, o si, en realidad, el fin al que apuntaban en su día estos Artículos era el de establecer un gobierno adecuado para la felicidad nacional, para lo cual tendrían que ser sacrificados en razón de constituir un medio insuficiente para este fin.

¿Pero es necesario suponer que estas expresiones son completamente irreconciliables, una con la otra, y que no cabía la posibilidad de *alteraciones* o *disposiciones* adicionales a los *artículos de Confederación* que pudieran transformarlos en un gobierno nacional adecuado, formando así un gobierno como el propuesto por la Convención?

En este caso, los cambios en el *título* no deberían ser problemáticos, pues esto no se podría tomar como un ejercicio de algún poder no otorgado. Las *alteraciones* al cuerpo del instrumento están expresamente autorizadas y también están expresamente autorizadas *disposiciones nuevas*. He aquí, por lo tanto, un poder que permite cambiar el título, introducir nuevos artículos y modificar los antiguos. ¿Hay que concluir necesariamente que se ha vulnerado este poder si solo permanece una parte de los antiguos artículos? Los que mantienen esta postura, por lo menos, deberían establecer el límite entre innovaciones autorizadas y usurpaciones, entre el grado de cambio que está dentro del perímetro de las *alteraciones y disposiciones adicionales* y aquel que constituye ya una *transformación* del gobierno. ¿Dirán que con las alteraciones no se deberían haber tocado partes esenciales de la Confederación? Pero si los estados no contemplaban ninguna reforma *sustancial*, entonces no habrían nombrado con tanta solemnidad los delegados a una Convención, ni habrían descrito con tanta amplitud los objetivos de esta. ¿Dirán que los *principios fundamentales* de la Confederación no entraban dentro de la esfera de lo que se podía tratar en la Convención, y que no se deberían haber tocado? Entonces, ¿cuáles son estos principios? ¿Requieren que en el fundamento de la Constitución se considere a los estados como soberanías diferenciadas e independientes? De hecho, la Constitución propuesta los considera así. ¿Requieren que los miembros del gobierno federal sean nombrados por las asambleas legislativas y no por el pueblo de los estados? Una rama del nuevo gobierno será nombrada por estas asambleas de los estados[143]. Bajo la Confederación *todos* los delegados al Congreso *podían ser* nombrados directamente por el pueblo, y de hecho hay dos estados que utilizan este método de nombramiento[144]. ¿Requieren que los poderes del gobierno actúen sobre los estados, y no de manera directa sobre las personas? Como hemos demostrado, en algunos casos los poderes del nuevo gobierno actuarán sobre los estados en su capacidad colectiva. También hay casos en que los poderes del actual gobierno actúan directamente sobre individuos. Los poderes de la Confederación se ejercen de manera directa sobre personas físicas e intereses de ciudadanos como individuos en casos de captura[145], de piratería, de correos; de monedas, pesas y medidas; de intercambio con los indios; de derechos por cesiones de terreno efectuados por los diversos estados; y sobre todo, en casos de consejos de guerra contra miembros del ejército o de la armada, en los cuales existe la posibilidad de la pena de muerte sin que medie un jurado o siquiera un magistrado civil.

En concreto, ¿estos principios fundamentales imponen algún requisito de que no se establezca ningún impuesto sin la intermediación directa de los estados? La Confederación misma ya autoriza hasta cierto punto un impuesto directo, sobre correos. El Congreso también ha interpretado el poder de emisión de moneda de una forma que implicaba un tributo directo. Pero dejando a un lado estos casos, ¿no era un objetivo reconocido de la Convención, y una expectativa universal del pueblo, que la regulación del comercio estuviese controlada por el gobierno nacional de tal manera que pudiera ser una fuente directa de ingresos nacionales? El Congreso mismo, ¿no recomendó repetidamente esta medida como algo acorde con los principios fundamentales de la Confederación? De hecho, salvo un estado, todos los demás incluyendo el mismísimo Nueva York, ¿no habían ya acatado este plan del Congreso hasta tal punto que habían reconocido el *principio* sobre el que se basa esta innovación? En definitiva, ¿estos principios requieren que los poderes del gobierno nacional estén limitados, y que más allá de ello los estados retengan la posesión de su soberanía e independencia? Hemos visto como los poderes nacionales están limitados en el nuevo gobierno al igual que en el antiguo, y como los estados, en todos los casos citados, mantienen su independencia en orden a su soberanía y propio ámbito competencial.

En realidad, habría que considerar los grandes principios de la Constitución propuesta por la Convención no tanto como algo completamente novedoso, sino más bien como una expansión de los principios que encontramos en los Artículos de Confederación. Estos últimos tienen la mala fortuna de basarse, como sistema, en principios tan endebles y limitados que justifican todas las denuncias de ineficacia que pesan sobre ellos, y requieren tal grado de ampliación que da la impresión de ser una transformación total del sistema anterior.

Hemos de admitir que la Convención se alejó del sentido general de su cometido en un detalle concreto. En vez de ofrecer un plan que requiriese la aprobación *de todos los estados,* ha presentado un plan que requiere la conformidad y respaldo de *nueve estados solamente*. Vale la pena destacar que esta objeción, aun siendo la más plausible, es la que menos ha aparecido en las múltiples publicaciones en contra de la Convención. Esta tolerancia solo puede ser el resultado del convencimiento inalterable de que es absurdo someter el destino de doce estados a la perversidad o corrupción del decimotercero[146]. El reciente ejemplo de oposición inflexible por parte de *una mayoría* de 1/60 del pueblo americano a una medida aprobada y reclamada por las voces de doce estados y 59/60 partes de la población, quedó grabado en la memoria de cada ciudadano indignado por el daño causado al honor y a la prosperidad de su país. Por tanto, dado que los críticos de los poderes de la Convención de algún modo han pasado por alto esta objeción, la desestimo sin entrar en consideraciones adicionales.

El *tercer* punto en la investigación sería el de descubrir en qué medida un sentimiento de cumplir con el deber haya podido introducir en este caso algún defecto de autoridad formal.

En estas investigaciones se han empleado el mismo rigor y las mismas reglas para analizar y juzgar los poderes de la Convención que se emplearían si fuesen poderes reales y definitivos para establecer una Constitución de los Estados Unidos. Hemos visto cómo incluso en este supuesto han superado la prueba. Ahora debemos recordar que solo eran poderes de consulta y recomendación, pues esta fue la intención de los estados, y así lo entendió la Convención, que hizo un plan y una propuesta de Constitución sin mayor peso que el papel sobre el cual está escrito, a menos que reciba el sello de aprobación de aquellos a quienes va dirigida. Esta reflexión sitúa la cuestión en una perspectiva totalmente distinta, y nos permite juzgar con integridad el camino que adoptó la Convención.

Examinemos la situación coyuntural en que tuvo lugar la Convención. Por las actas sabemos que los participantes estaban profunda y unánimemente impresionados por la crisis que condujo a su país, casi al unísono, a llevar a cabo un experimento tan singular y solemne, a fin de corregir los errores del sistema que produjo dicha crisis. Y también se mostraban todos profunda y unánimemente convencidos de que, para alcanzar los objetivos por los cuales fueron nombrados, era absolutamente necesaria una reforma como la propuesta. No podían ignorar que las esperanzas y expectativas del conjunto de ciudadanos de este gran imperio estaban ansiosamente puestas en el resultado de las deliberaciones. Tenían todos los motivos para pensar que sentimientos opuestos estremecían las mentes y los corazones de todos los enemigos, tanto externos como internos, de la libertad y prosperidad de los Estados Unidos. Habían visto cómo desde el principio y durante el transcurso de este experimento se atendió e impulsó con urgencia la *propuesta* hecha por un solo estado (Virginia) de enmendar parcialmente la Confederación. Habían visto como *muy pocos* diputados de *muy pocos estados,* reunidos en Annapolis, *tomaron* la *libertad* de recomendar un objetivo grande y trascendental, totalmente fuera de su cometido pero justificado por la opinión pública, y puesto en práctica en 12 de los 13 estados. En varias ocasiones, vieron como el Congreso asumía no solo poderes consultivos, sino también poderes operativos, que el público consideraba

como una forma de conducta justificada incluso en situaciones y con objetivos infinitamente menos urgentes que los actuales.

Seguramente reflexionaron sobre como, en todo gran cambio de estructura de gobierno, las formas deben ceder ante la esencia, y que en tales casos una rígida adhesión a las formas convierte en nominal y baladí el superior y valiosísimo derecho del pueblo a «abolir o alterar sus respectivos gobiernos según lo que consideren apropiado para alcanzar la seguridad y felicidad»[147]. Puesto que es imposible que el pueblo actúe de consuno hacia su objetivo de manera espontánea y coordinada, es esencial que estos cambios sean instituidos por vía de alguna *propuesta informal y sin autorización previa,* de algún ciudadano patriótico y respetable, o de varios. Seguramente recordaron que la primera vez que se reunieron los estados fue a causa de este privilegio irregular que asumieron para proponer al pueblo planes para su seguridad y felicidad, ante el peligro que les amenazaba por culpa de su anterior gobierno. Formaron comités y celebraron congresos para así unir esfuerzos y defender sus derechos. *Eligieron* delegados en *cada uno de los estados* para asistir a *convenciones* en las cuales se establecieron las diversas constituciones bajo las cuales ahora están gobernados. Debemos tener presente que no hubo ni escrúpulos inoportunos ni suspicacias por guardar las formas, salvo entre aquellos que querían utilizar estas máscaras para dar rienda suelta a su velada hostilidad contra el objetivo por el que se luchaba.

Seguramente tuvieron en mente que al tener que someter a la aprobación del *pueblo mismo* este plan que se había ideado y propuesto, sería destruido para siempre si esta autoridad suprema se negaba a aprobarlo, pero si lo aprobaba sanaría todo error e irregularidad anterior. Incluso se les podría haber ocurrido que, como prevalecían los reparos, si proponían con celeridad una medida totalmente ajustada a las necesidades nacionales, causaría tanta animadversión como el no actuar con el poder que se les había encomendado, o como algo peor aún, el recomendar alguna medida que excediera su cometido.

Pongamos por caso que la Convención, influida por estas impresiones y de la mano de estas reflexiones, no hubiese actuado con una firme confianza en su país, con la misma confianza que tanto la había distinguido y, en vez de presentar un sistema capaz a su juicio de asegurar la felicidad nacional, hubiera tomado la fría y rencorosa resolución de defraudar estas ardientes esperanzas, sacrificando la esencia ante las formas, dejando los más destacados intereses de su país en manos de la incertidumbre de dilaciones sin cuento y del azar. Entonces, la persona capaz de elevar sus ideas, de sentir en su interior un sentimiento patriótico, ¿qué juicio objetivo estima que deberían emitir todos los amigos de la humanidad, los ciudadanos virtuosos, sobre la conducta y el carácter de dicha Asamblea? O si estamos ante una persona que no pone límites a sus críticas, quisiera saber qué sentencia dictaría para los 12 estados que *usurparon el poder,* enviando diputados a la Convención, formando un cuerpo que no estaba contemplado en sus respectivas constituciones. ¿Y qué sentencia dictaría para el Congreso por su acción de recomendar el nombramiento de un cuerpo así, sin precedentes en la Confederación? ¿Y sobre todo, qué sentencia dictaría para el estado de Nueva York, que fue el primero en proponer y cumplir con esta intromisión sin tener autorización alguna?

Pero para desarmar a estos adversarios de todos sus pretextos, supongamos que la Convención no estaba autorizada a llevar a cabo este cometido, ni justificada por las circunstancias al proponer una Constitución para su país. ¿De esto se ha de concluir que la Constitución debería ser rechazada, únicamente por esta razón? Si seguimos el noble precepto de que es lícito aceptar buenos consejos incluso de un enemigo, ¿debemos dar el innoble ejemplo de rechazar tales consejos incluso cuando

los ofrecen nuestros amigos? En cualquier caso, sería más prudente preguntarnos si son *buenos* consejos, y no tanto *de dónde* provienen.

Para resumir lo expuesto y demostrado, diremos que no tiene fundamento la acusación de que los miembros de la Convención se excedieron en sus poderes, salvo en un caso que apenas mencionan los adversarios. Y si se excedieron en sus poderes, fue algo no solo justificado sino requerido de ellos como servidores fieles de su país, por causa de las circunstancias en las que se hallaban cuando ejercieron la libertad que habían asumido. En conclusión, aunque al proponer una Constitución hubiesen vulnerado tanto sus poderes como sus obligaciones, aun así habría que apoyarla si pensamos que hará realidad la visión y felicidad del pueblo americano. ¿En qué medida se cumple esto con la Constitución? Este es el tema que debemos investigar ahora.

PUBLIUS (Madison)

Número 41
Análisis de las competencias previstas para la Unión

The Independent Journal, 19 de enero de 1788

La Constitución propuesta por la Convención se puede analizar desde dos puntos de vista generales. El PRIMERO está relacionado con la suma o cantidad de poder otorgada al gobierno nacional, incluyendo las restricciones impuestas a los estados. El SEGUNDO se refiere a la estructura concreta del gobierno y la distribución de este poder entre sus diversas ramas.

Desde la primera perspectiva se plantean dos preguntas importantes:

1. Si es innecesaria o inapropiada alguna parte de los poderes atribuidos al gobierno nacional.
2. Si en su conjunto será una amenaza para las competencias que permanecen en manos de los estados.

¿El poder total conferido al gobierno nacional es superior a lo que debería ser? Esta es la primera pregunta.

Los que hayan puesto su atención más sincera en los argumentos dirigidos contra los extensos poderes del gobierno, se habrán dado cuenta de que la oposición apenas se pregunta hasta qué punto estos poderes constituyen medios imprescindibles para lograr un fin necesario. En su lugar, la oposición ha preferido centrarse en los inconvenientes que siempre acompañan a cualquier ventaja política, y en los posibles abusos que pueden resultar de cualquier poder o mandato del cual se pueda obtener algún provecho. Esta forma de abordar el tema no podrá sobreponerse al buen sentido del pueblo americano. Podrá mostrar la sutileza del autor, conseguirá abrir un campo ilimitado a la retórica y la declamación, alcanzará a inflamar las pasiones de aquellos que no utilizan la razón y, en fin, logrará confirmar los prejuicios de los que piensan erróneamente. Pero la gente reflexiva y honesta enseguida se percatará de que incluso las más puras bendiciones de la humanidad siempre incluirán algún reparo. Siempre hay que elegir, si no el mal menor, por lo menos aquello que resulta ser el bien MAYOR, no el PERFECTO. En cada institución política el

poder para potenciar la felicidad pública contiene un ámbito discrecional que puede ser malempleado y del que se puede abusar. Por tanto, tendrán en cuenta que, en cada caso en que se delegue poder, primero hay que decidir si se necesita este poder para lograr el bien público. En caso afirmativo, el siguiente paso será el de protegerse lo más eficazmente posible contra una potencial perversión de dicho poder, que acarrearía el consiguiente perjuicio público.

Para formar una opinión imparcial sobre este tema, será conveniente repasar los diversos poderes conferidos al gobierno de la Unión. Con el fin de realizar esta tarea de la manera más adecuada, podemos reducir estos poderes a distintas clases según estén relacionados con los siguientes objetivos:

1. Seguridad ante peligros externos.
2. Regulación del intercambio con otros países.
3. Mantenimiento de la armonía y del intercambio apropiado entre los estados miembros.
4. Determinados objetivos de utilidad general.
5. Prohibiciones a los estados miembros de incurrir en ciertos actos dañinos.
6. Disposiciones para dar la suficiente eficacia a estos poderes.

Los poderes que entran bajo la primera categoría son los de declarar la guerra y conceder patentes de corso, armar flotas y ejércitos, regular y movilizar a la milicia, y recaudar y pedir préstamos.

La seguridad frente a los peligros externos constituye un objetivo histórico de la sociedad civil. Es también un objetivo declarado y esencial de la Unión americana. Los poderes necesarios para ello han de ser confiados de manera eficaz a las cámaras representativas federales.

¿Es necesario tener el poder de declarar la guerra? Nadie respondería a esto en sentido negativo, y por tanto, sería innecesario aducir pruebas que lo demuestren. La actual Confederación establece este poder de la manera más extensa posible.

¿Es necesario disponer del poder de formar ejércitos y armar flotas? Esto está incluido en el poder anterior, forma parte del poder de defenderse.

¿Pero era necesario otorgar un PODER ILIMITADO de reclutar TROPAS y equipar flotas, y de permitir el mantenimiento de ambos tanto en tiempos de PAZ como de GUERRA?

La respuesta a estas preguntas ya la hemos anticipado en otros artículos[148], por lo cual no se requiere una discusión extensa aquí, y es tan obvia y concluyente que apenas se puede justificar que perdamos el tiempo en su discusión. ¿Con qué acierto podremos limitar la fuerza necesaria para defendernos de una acción ofensiva, si no podemos limitar esta última? Si una Constitución federal pudiera poner cadenas a la ambición o límites a las acciones de todos los demás países, entonces podría poner barreras a la discreción de su propio gobierno y establecer límites a las acciones en favor de su propia seguridad.

¿Con qué grado de seguridad se podrá prohibir cualquier preparativo para la guerra en tiempos de paz, a menos que podamos igualmente prohibir los preparativos y las fuerzas militares de cada nación hostil? Los medios encaminados a la seguridad solo se pueden regular de acuerdo con los medios y las amenazas de los ataques; de hecho, siempre estarán determinados por estas reglas y no otras. Resulta fútil alzar barreras constitucionales contra el impulso de autoprotección. Sería peor que actuar en vano, pues instituye en la Constitución misma una necesidad de usurpar poderes, y cada antecedente resultará ser el germen de nuevas e innecesarias ocasiones para ello. Si una nación mantiene siempre un ejército disciplinado, listo para servir a la ambición o a la

venganza, esto obliga a otras naciones más pacíficas que estén al alcance de sus iniciativas a tomar las precauciones correspondientes. El siglo XV fue la infeliz época de las fuerzas militares en tiempos de paz. Fueron introducidas por Carlos VII de Francia, y toda Europa siguió o se vio obligada a seguir su ejemplo. Si otros países no hubieran procedido de modo semejante, toda Europa estaría desde hace tiempo bajo el yugo de un monarca universal. Esto también podría haber sucedido si todas las naciones, salvo Francia, hubiesen desmovilizado sus fuerzas permanentes en tiempos de paz. Las veteranas legiones romanas fueron superiores al indisciplinado valor de todas las demás naciones, convirtiendo a Roma en señora del mundo.

También es verdad que las libertades romanas terminaron por ser la víctima final de sus propios triunfos militares, y las libertades que existieron en Europa fueron, con contadas excepciones, sacrificadas por causa de sus instituciones militares. Por tanto, es peligroso recurrir a una fuerza permanente y, a la vez, posiblemente sea necesario. A pequeña escala presenta ciertos inconvenientes, pero a gran escala sus consecuencias pueden ser fatales. A cualquier escala que se considere, es un recurso con el que se debe tener especial cuidado y atención. Una nación sabia tendrá en cuenta todas estas consideraciones y, mientras evita descartar precipitadamente algún recurso que pueda ser esencial para su seguridad, actuará a la vez con toda cautela, para disminuir tanto la necesidad como el peligro de recurrir a algo que supone tamaña amenaza a sus libertades.

La Constitución propuesta lleva la marca más patente de esta cautela. Al cimentar y asegurar la Unión, destruye cualquier pretexto que sirva para mantener instituciones militares peligrosas. Una América unida, aunque sea con unas pocas tropas, o incluso sin soldados, presenta un frente más imponente contra la ambición extranjera que una América con 100.000 veteranos dispuestos para el combate, pero desunida. Ya hemos mencionado en otra ocasión cómo en una nación europea, debido a la ausencia de este pretexto, se salvaguardaron las libertades[149]. A causa de la situación insular y de los medios marítimos con los que contaba Gran Bretaña, los ejércitos vecinos siempre la han encontrado inexpugnable, y por ello sus gobernantes nunca han podido engañar al público y establecer fuerzas militares en tiempos de paz, fuese por causa de peligros reales o imaginarios. Felizmente, la misma seguridad nos la proporciona la distancia entre Estados Unidos y las naciones poderosas del mundo. Mientras continúe como un pueblo unido, nunca será necesario o plausible disponer de unas fuerzas militares que supongan un peligro interno. Pero que no nos olvidemos, ni por un instante, que esta ventaja se debe únicamente al hecho de constituir una Unión; tan pronto se disuelva, comenzará un nuevo orden. Los miedos de los estados o de las confederaciones más débiles, o las ambiciones de los más fuertes, darán el mismo ejemplo en el Nuevo Mundo que el que dio Carlos VII en el viejo continente. Las mismas razones que llevaron a un seguimiento universal de su ejemplo allí, conducirían a lo mismo entre nosotros. En vez de derivar de nuestra situación la misma valiosa ventaja que derivó Gran Bretaña de la suya, la imagen de América será una mera copia de la del continente europeo. Mostrará, por doquier, ejemplos de libertad aplastada por ejércitos permanentes y por impuestos ilimitados. La América desunida correrá una suerte incluso peor que la de Europa, pues en esta última las fuentes del mal están limitadas a sus propios confines. No hay poderes superiores en otras partes del globo que estén tejiendo intrigas con sus rivales, inflamando sus animosidades mutuas y convirtiéndolas en instrumentos de la ambición, las represalias y la venganza de otros países. En América, la miseria surgida de sus recelos, contiendas y guerras internas solo constituiría una parte de su destino. A mayores, otros males adicionales surgirán de la influencia que ejerce Europa sobre esta parte del mundo, una influencia que ninguna parte del globo ejerce, a su vez, sobre Europa.

Es imposible resaltar con demasiado énfasis o mostrar en más ocasiones las consecuencias que tendría la desunión. Cada amante de la paz, de su país, de la libertad, debería tener esta imagen siempre presente para cultivar en su corazón el debido aprecio por la Unión de América, y valorar justamente los medios adecuados para preservarla.

Junto con un efectivo establecimiento de la Unión, la mayor precaución posible contra el peligro de los ejércitos permanentes radica en limitar el periodo por el cual se pueden hacer asignaciones presupuestarias a este fin. Esta precaución ha sido añadida a la Constitución por prudencia. No volveré a exponer las observaciones que me congratulo de haber utilizado ya para proporcionar al tema un enfoque imparcial y satisfactorio[150]. Pero tal vez no resulte inapropiado referirme a un argumento contra esta parte de la Constitución derivado de la política y praxis británicas. Se dice que, para mantener un ejército en aquel reino, hace falta que cada año se someta esto a voto en la cámara legislativa, mientras que la Constitución americana alarga a dos años esta periodicidad tan crítica. Así suele enunciarse esta comparación ante el público. ¿Pero es correcta la manera de plantearla? ¿Es una comparación justa? ¿Es verdad que la Constitución británica restringe la discreción parlamentaria a un año y que la americana impone al Congreso unas dotaciones presupuestarias por un periodo de dos años? Muy al contrario, pues los autores de tal falacia sabrán que la Constitución británica no fija un límite a la discrecionalidad del poder legislativo, mientras que la americana ata las manos del poder legislativo a un periodo máximo de dos años.

Si el argumento sobre el caso británico se hubiese expuesto de una manera correcta, sería este: se pueden dotar recursos para instituciones militares por un periodo ilimitado en la Constitución británica, pero a voluntad del Parlamento se ha limitado a solo un año en la práctica. Ahora bien, en Gran Bretaña, donde en la Cámara de los Comunes la legislatura dura siete años, y una gran parte de sus miembros son elegidos por una pequeña proporción del pueblo, donde los votantes son a menudo comprados por los representantes y estos por la Corona, y el cuerpo representativo tiene el poder de hacer provisiones presupuestarias para el ejército por un periodo ilimitado, solo se atrevieron o quisieron hacerlo por un periodo de un año. ¿No sería vergonzoso, en razón de la mera desconfianza, pretender que los representantes de los Estados Unidos, elegidos LIBREMENTE por el GRAN CONJUNTO del pueblo cada DOS AÑOS, no pudieran ser encomendados con un poder discrecional sobre las dotaciones presupuestarias por un periodo expresamente limitado al corto periodo de DOS AÑOS?

Es difícil que una mala causa pueda esconder su verdadera naturaleza. Los que se oponen al gobierno federal son un ejemplo de ello. Pero entre todos sus traspiés, no hay ninguno tan patente como el de intentar conseguir el apoyo del prudente recelo popular hacia los ejércitos permanentes. Este intento ha conseguido despertar el interés del público por un tema tan fundamental, y ha llevado a investigaciones que solo pueden resultar en un convencimiento profundo y universal de que la Constitución propuesta está provista de las más eficaces salvaguardas contra este peligro; y de que solo una Constitución adecuada a las necesidades de la defensa nacional y a la supervivencia de la Unión, podrá salvar a América de tantos ejércitos permanentes como estados o confederaciones resultaran de su eventual partición. El paulatino aumento de las instituciones militares en cada estado las convertiría en una gran carga económica para la propiedad, y sería algo en extremo alarmante de cara a las libertades del pueblo, mientras que toda institución militar necesaria bajo un gobierno unido y eficiente resulta ser algo tolerable para la propiedad, y no crea inseguridad alguna con respecto a las libertades cívicas.

La necesidad palpable de disponer del suficiente poder para crear y mantener una armada, ha protegido a esta sección de la Constitución del espíritu crítico que se ha mostrado contrario a la

mayoría de las otras partes. Una de las principales bendiciones de América es que nuestra única fuente de poderío marítimo resulta de la Unión, y esta será una fuente primordial de nuestra seguridad contra peligros externos. En este sentido nuestra ubicación presenta una ventaja parecida a la insularidad de Gran Bretaña, pues, afortunadamente, las baterías más capaces de repeler acciones que atenten contra nuestra seguridad desde el exterior no pueden volverse contra nuestras libertades, aunque así lo quisiera un gobierno desleal.

Los habitantes de la frontera atlántica están todos muy interesados en esta provisión de protección naval. Si hasta ahora han podido dormir tranquilamente en sus camas, si su propiedad ha permanecido segura ante el espíritu depredador de aventureros licenciosos, si sus poblaciones marítimas aún no han tenido que pagar un tributo para evitar los terrores de una conflagración que les fuerce a someterse a las demandas de invasores audaces o esporádicos, esta buena fortuna no se debe a la capacidad del gobierno actual para proteger a sus súbditos, sino a causas tan fugaces como falsas. Exceptuando tal vez a Virginia y Maryland, que tienen una vulnerabilidad especial en sus fronteras orientales, ninguna otra parte de la Unión debería sentirse tan insegura como Nueva York. Tiene una extensa costa, y una parte importante del estado es una isla. Un gran río navegable atraviesa el estado, extendiéndose a lo largo de más de cincuenta leguas. El gran emporio de su comercio, la gran reserva de su abundancia, está en todo momento a la merced de la fortuna, y puede ser considerado como un rehén de los dictados infames de un enemigo externo, o incluso de las ansias de rapiña de corsarios y piratas. Si la precaria situación actual de la política europea derivara en una guerra, y todas las ingobernables pasiones relacionadas con ella se desencadenaran sobre el océano, sería un verdadero milagro que escapáramos de ataques y depredaciones en el mar y a lo largo de toda la costa. Actualmente, en América, los estados más directamente expuestos a tales calamidades nada pueden esperar del espectro de gobierno nacional que ahora tenemos. Si cada uno, de manera independiente, poseyera los recursos suficientes para la tarea de fortificarse contra el peligro, el objeto a proteger se vería prácticamente consumido por los medios que se requieren para ello.

Ya hemos explicado y defendido suficientemente, en otro artículo, el poder para regular y llamar a filas a la milicia[151].

El poder para recaudar impuestos y recibir préstamos constituye la esencia misma de la defensa nacional, y por tanto, debe clasificarse en la misma categoría. Ya hemos examinado este poder con cierto detalle como para demostrar claramente que es necesario tanto en la extensión como en la forma que le da la Constitución[152]. Dirigiré una reflexión más a aquellos que alegan que este poder debería haber sido limitado a la imposición externa, refiriéndose con ello a impuestos sobre artículos importados de otros países[153]. No hay duda de que siempre será una valiosa fuente de financiación, que constituirá la fuente principal durante bastante tiempo, y que resulta fundamental en la actualidad. Pero nos formaremos unas opiniones equivocadas al respecto, si en nuestros cálculos olvidamos que el nivel de ingresos derivados del comercio exterior ha de variar según la cantidad y el tipo de artículos importados. Estas variaciones no se corresponden con el aumento de población, que debe ser la medida normal para toda necesidad pública. Mientras la agricultura siga siendo nuestro único campo laboral, aumentará forzosamente la importación de manufacturas al aumentar el número de consumidores. Cuando aquellos trabajadores que no sean necesarios para la agricultura se dediquen a la producción de manufacturas nacionales, disminuirán las manufacturas importadas, a medida que aumente la población. En una fase más avanzada habrá que importar una parte considerable de las materias primas que serán transformadas en artículos de exportación. Y para fomentar estos, serán necesarias subvenciones en lugar de impuestos

disuasorios. Un sistema de gobierno establecido con vistas al futuro deberá tener en cuenta estos cambios, para poder acomodarse a ellos.

Algunos de los que admiten la necesidad del poder impositivo han orquestado un feroz ataque a la Constitución por el lenguaje que emplea. Sostienen y publican que el poder «para establecer y recaudar impuestos, aranceles, derechos de aduana e impuestos sobre el consumo; para pagar las deudas y proveer por la defensa común y el bienestar general de los Estados Unidos»[154], resulta ser un mandato ilimitado para ejercer todo poder que se quiera catalogar como necesario para la defensa común y el bienestar general[155]. La prueba más clara de la desesperación con la que urden sus objeciones estos autores, la encontramos en su forma de rebajarse, hasta el extremo de malinterpretar en extremo las cosas.

Si la Constitución no incluyera otra enumeración o definición de los poderes del Congreso que esta expresión general, tal vez hubieran tenido algún atisbo de razón en sus objeciones, aunque sería difícil encontrar alguna explicación de cómo se pudo hacer una descripción tan forzada de una autoridad legislativa, que entonces se extiende a todos los casos posibles. La frase «conseguir fondos para el bienestar general»[156], constituye una forma harto curiosa de expresar un poder para acabar con la libertad de prensa, con los juicios ante un jurado, o incluso con la regulación de la transmisión de herencias o de los traspasos de propiedades.

Pero, ¿qué fuerza puede tener la objeción cuando los objetos a los que aluden estos términos generales son detallados, a continuación, sin mediar más que un punto y coma? Si las distintas partes de un instrumento deben ser explicadas de tal forma que cada sección tenga un sentido, según lo que permita, ¿podemos excluir del significado general a una parte de la frase y retener el peso íntegro de los términos más dudosos e indefinidos, mientras negamos todo significado a las expresiones que son claras y precisas? ¿Qué sentido tiene enumerar poderes concretos si estos, y cualquier otro poder adicional, están incluidos en el poder general ya expresado? No hay nada más natural o frecuente que emplear primero una cláusula general, para luego explicarla y matizarla con detalles concretos. Resulta absurdo enumerar detalles que no explican ni matizan el sentido general, y que no tienen otro efecto que confundir e inducir a error. En este dilema no nos queda más remedio que atribuir este efecto o a los autores de la objeción o a los de la Constitución, y debemos tomarnos la libertad de suponer que no se aplica a estos últimos.

Resulta incluso más extraordinaria esta objeción si tenemos en cuenta que, al parecer, los términos empleados fueron copiados de los artículos de Confederación. Según detalla su artículo tercero, los objetivos de la Unión de estados son «su común defensa, asegurar sus libertades y el bienestar mutuo y general». Son incluso más parecidos los términos del artículo octavo: «Todos los gastos bélicos y cualquier otro gasto que se incurra para la defensa común o en el bienestar general, y permitidos por los Estados Unidos en Congreso, serán sufragados con cargo a una tesorería común», etc. En el artículo noveno aparece, de nuevo, un lenguaje similar. Si aplicamos a estos artículos las reglas que justifican la interpretación dada a la nueva Constitución, atribuirían al actual Congreso un poder para legislar en todos los casos posibles. Pero, ¿qué pensaríamos de esta Asamblea, si se hubiera aferrado a estas expresiones generales, haciendo caso omiso a las limitaciones concretas de su significado y ejerciendo un poder ilimitado con el fin de proveer a la defensa común y al bienestar general? Apelo a los impugnadores mismos: ¿justificarían al Congreso utilizando los mismos argumentos que ahora utilizan contra la Convención? Cuando se incurre en un error de bulto, cuán difícil resulta no quedar en evidencia.

PUBLIUS (Madison)

Número 42
Continuación del mismo tema: las competencias de la Unión

The New York Packet, 22 de enero de 1788

El *segundo* tipo de poderes encomendados al gobierno nacional son aquellos que regulan el intercambio con naciones extranjeras, es decir, son los poderes de firmar tratados, de enviar y recibir embajadores y otros funcionarios públicos y cónsules, de definir y castigar la piratería y las felonías cometidas en alta mar y los crímenes contra el derecho internacional, de regular el comercio exterior incluyendo el poder de prohibir la importación de esclavos a partir de 1808, y de imponer, hasta entonces, un impuesto de diez dólares por cabeza con el fin de frenar tales importaciones.

Esta clase de poderes constituye una rama elemental y esencial de la administración federal. Si vamos a ser en algún sentido una nación, es evidente que esto debe ser frente a otras naciones. Los poderes de firmar tratados, y de enviar y recibir embajadores, están justificados por definición. Ambos están presentes en los artículos de Confederación, con la única diferencia de que, en el plan de la Convención, el primero de estos poderes ya no se enfrenta a la vergonzosa posibilidad de que se vean en buena medida malogrados nuestros tratados por las regulaciones de los estados miembros. Además, a la disposición de nombrar y recibir embajadores se le ha añadido, de una manera expresa y acertada, el poder de nombrar a «otros funcionarios públicos y cónsules». El término embajador, en sentido estricto y según parece indicar el segundo Artículo de Confederación, solo se extiende a los funcionarios públicos de más alto nivel y excluye los niveles que los Estados Unidos tenderán a querer enviar cuando sean necesarias embajadas en el extranjero. No hay interpretación alguna que permita incluir en el término a los cónsules, pero en el pasado ha sido útil y resulta habitual que el Congreso emplee categorías inferiores de funcionarios, y que envíe y reciba a cónsules.

Cuando los tratados comerciales estipulen el nombramiento recíproco de cónsules con funciones de tipo comercial, se podrán admitir cónsules de otros países al amparo del poder para firmar tratados comerciales. Cuando no exista un tratado, la misión de los cónsules americanos en otros países puede, *tal vez,* quedar amparada bajo la autoridad que otorga el noveno artículo de Confederación de nombrar todos los funcionarios civiles que sean menester para la administración de los asuntos públicos de los Estados Unidos, pero no parece haber provisión alguna para reconocer a cónsules en los Estados Unidos, cuando no medie algún tratado. Esta solución a una omisión constituye una pequeña muestra de cómo la Convención ha introducido mejoras en el modelo anterior. Incluso las disposiciones más minúsculas tienen su importancia, si evitan cualquier necesidad o pretexto para usurpar poderes de manera gradual o subrepticia. Sorprendería bastante a los que no hayan prestado atención a ello, cuántas veces el Congreso se ha sentido traicionado por los defectos de la Confederación o forzado, en razón de los mismos, a violar la autoridad constitucional. Es un argumento magnífico a favor de la nueva Constitución, pues da la impresión de ofrecer soluciones tan estudiadas tanto para los defectos menores como para las más evidentes y acentuadas carencias de los antiguos artículos de Confederación.

Otra competencia propia del gobierno nacional es el poder para definir y castigar la piratería y las fechorías cometidas en alta mar, y ofensas contra el derecho internacional. Esta mejora a los artículos de Confederación es incluso de mayor calado por el hecho de que aquellos no incluyen provisión alguna para el caso de violaciones del derecho internacional. De esta manera

proporcionan a cualquier miembro imprudente un poder para embrollar las relaciones de la Confederación con otras naciones. Los artículos federales sobre piratería y felonías no van más allá de prever el establecimiento de juzgados para enjuiciar tales incumplimientos del ordenamiento jurídico internacional. El definir lo que es la piratería tal vez se pueda dejar en manos del derecho internacional sin que cause mayores problemas, aunque en la mayoría de los códigos de los estados se ha legislado al respecto, estableciendo una definición. Pero es evidente que hace falta establecer una definición de lo que son las felonías en alta mar. Una felonía es un término que posee acepciones diversas, incluso en la *common law* inglés, y tiene múltiples significados en el derecho estatutario de dicho reino. Pero ni la *common law* ni el derecho estatutario de esa nación o de cualquier otra han de ser la regla a seguir en América, a menos que la adoptemos en nuestra propia legislación. Dejarnos guiar por el significado británico sería algo deshonroso y artificial, pero tampoco resulta más práctico emplear las definiciones del término plasmadas en los diversos códigos estatales. No hay dos estados que le den exactamente el mismo sentido, y este varía cada vez que modifican su derecho penal. Por tanto, para conseguir claridad y uniformidad, era totalmente necesario y beneficioso que en este caso existiera un poder para definir lo que son las felonías.

Habiendo examinado y discutido extensamente el tema de la regulación del comercio exterior[157], desde varias perspectivas, no necesitamos aducir pruebas adicionales de lo apropiado que resulta encomendarla a la administración federal.

En otro orden de cosas bien distinto, desearíamos, indudablemente, no haber postergado prohibir la importación de esclavos hasta 1808, pues esta debería aplicarse con efecto inmediato. Pero no es difícil justificar esta restricción sobre el gobierno nacional, ni la manera en que está expresada la cláusula entera. Deberíamos considerar como una gran ventaja para la humanidad que en un plazo de veinte años podamos acabar para siempre con una práctica tan bárbara en estos estados como es el tráfico de esclavos, que ha sido proclamado rotunda y enfáticamente como una intolerable política moderna. Durante este periodo de tiempo será desincentivado por el gobierno federal, y podrá ser abolido con el acuerdo de los pocos estados que aun continúan con este tráfico innatural, siguiendo el ejemplo de la gran mayoría de los miembros de la Unión que lo han prohibido. ¡Sería una alegría para los desafortunados africanos si tuvieran las mismas posibilidades de ser liberados de la opresión que sufren a manos de sus hermanos europeos!

Se ha intentado pervertir esta cláusula, convirtiéndola en una objeción a la Constitución, al representarla por una parte como la tolerancia criminal de una práctica ilícita[158], y por otra como un obstáculo intencional a la inmigración voluntaria y ventajosa desde Europa a América. Menciono estas erradas interpretaciones, no para responder a ellas, pues no se lo merecen, sino como ejemplos de las formas que utilizan algunos y del espíritu que adoptan en su oposición al gobierno propuesto por la Convención.

Los poderes del *tercer* grupo proveen los medios para la armonía y un conveniente intercambio entre los estados miembros de la Unión. Podrían incluirse bajo este título las restricciones concretas impuestas a la autoridad de los estados y determinados poderes del ámbito judicial. El primero de ellos está incluido en otro grupo, y el segundo lo examinaremos de manera concreta cuando tratemos el tema de la estructura y organización del gobierno. Me limitaré a un repaso general de los demás poderes comprendidos bajo esta tercera categoría, que son los siguientes: regular el comercio entre los estados miembros y las tribus indias, acuñar moneda, regular su valor y el de monedas extranjeras, prever castigos por la falsificación de la moneda en uso y de bonos de los Estados Unidos, establecer el estándar de pesos y medidas, establecer una regla uniforme

de nacionalización y leyes uniformes sobre quiebras, dictar la manera en que los actos y documentos públicos y trámites judiciales de cada estado serán homologados y el efecto que tendrán en los demás estados, y establecer servicios de correos y vías adecuadas para el mismo.

Uno de los defectos de la actual Confederación, mostrado sobradamente por la experiencia, es su falta de poder para regular el comercio entre sus miembros. Además de las pruebas y de los comentarios ya hechos sobre el tema en artículos anteriores[159], podemos añadir que si no fuera por esta disposición adicional, el poder para regular el comercio exterior sería insuficiente e ineficaz. Un objetivo muy tangible de este poder es el de aliviar la excesiva imposición impuesta por terceros estados sobre otros cuya importación y exportación atraviesa su jurisdicción. Si estos terceros tuviesen libertad para regular el comercio entre estados, podemos prever que encontrarían la manera de cargar a los artículos de importación y exportación con impuestos al entrar en su jurisdicción, impuestos que serán pagados por los fabricantes de artículos de exportación y los consumidores de artículos de importación. La experiencia nos muestra que se las ingeniarán de un modo u otro para introducir esta práctica en un futuro. Si a esto le añadimos un fundado conocimiento de los asuntos humanos, podremos prever una animosidad constante, que probablemente resulte en serias perturbaciones de la paz pública. Visto desde una perspectiva ecuánime e imparcial, el afán de los estados que se dedican al comercio por recaudar impuestos indirectos de sus vecinos que no comercian, se muestra tan desatinado como injusto, pues estimula a la parte perjudicada a buscar vías menos convenientes para su comercio, tanto por causa del resentimiento como por interés propio. La afable voz de la razón, que favorece un interés más general y permanente, acaba ahogada en los consejos públicos y privados, bajo los clamores ansiosos e impacientes de los que buscan ganancias inmediatas y excesivas.

La necesidad de disponer de una autoridad que supervise el comercio entre estados confederados ya se ha comprobado en otros casos más allá del nuestro. En Suiza, donde tienen una Unión muy laxa, cada cantón tiene que permitir el paso sin peaje adicional de las mercancías que pasan por su jurisdicción de camino hacia otros cantones. En Alemania, una ley imperial establece que ni príncipes ni estados pondrán imponer peajes o aduanas en puentes, ríos o puertos sin el consentimiento del emperador y de la Dieta. Sin embargo, como ya hemos comentado en un artículo anterior[160], parece ser que en esto y en otros muchos ejemplos de esa Confederación, la práctica no se ajusta a la ley, y ha sido la causa de males que aquí hemos evitado. Entre las restricciones impuestas por la Unión de los Países Bajos a sus miembros, se encuentra la de que no establecerán impuestos de aduana perjudiciales para sus vecinos, sin el consentimiento del conjunto.

Desacertadamente, la regulación del comercio con las tribus indias se halla libre de las dos limitaciones en los artículos de Confederación, lo que convierte a esta disposición en algo confuso y contradictorio. Este poder se aplica únicamente a los indios que no son súbditos de ningún estado, y no ha de violar o infringir el derecho de ningún estado a legislar para su propio territorio. Aun no se ha determinado qué indios serán considerados súbditos de cada estado, pues este sigue siendo un tema que causa perplejidad y frecuentes desacuerdos en nuestros consejos federales. Resulta completamente incomprensible cómo, sin entrometerse en cuestiones de legislación interna de derechos, puede una autoridad externa regular el comercio con los indios cuando no son súbditos de un estado pero residen dentro del campo de su jurisdicción legislativa. Este no es el único caso en que los artículos de Confederación han intentado, si mucho acierto, lograr algo tan imposible como reconciliar una competencia parcial de la Unión con una competencia exclusiva de los

estados. Tamaña pretensión es como alterar un axioma matemático: restar una cantidad sin que disminuya el minuendo.

Lo único que hay que decir sobre el poder de acuñar moneda, y de regular su valor y el de las monedas extranjeras, es que su inclusión en la Constitución soluciona la evidente omisión en los Artículos de Confederación. La autoridad del actual Congreso se limita a regular la moneda *acuñada* bajo su propia autoridad o la de los respectivos estados. Salta a la vista que la propuesta de uniformidad en el *valor* de la moneda actual podría verse quebrada si las monedas extranjeras están sujetas a reglamentaciones dispares en los diversos estados miembros.

Es evidente que el castigo por falsificar bonos del estado o la moneda vigente ha de estar en manos de la autoridad competente para asegurar el valor de ambos. La regulación de pesos y medidas está tomada literalmente de los Artículos de Confederación y se funda en las mismas consideraciones que el antevisto poder de regular la moneda.

Hace ya tiempo que se viene reprochando a nuestro sistema actual el siguiente fallo: que haya discrepancias entre los estados en lo que respecta a las reglas de nacionalización. Esto da pie a una serie de cuestiones complejas y delicadas. El cuarto artículo de la Confederación declara «que los *habitantes libres* de cada estado, salvo indigentes, vagabundos y fugitivos de la justicia, tendrán derecho a todos los privilegios e inmunidades de los *ciudadanos libres* de los diversos estados; y *el pueblo* de cada estado disfrutará en todo lo demás de todos los privilegios del intercambio y del comercio...». Aquí hay una confusión idiomática curiosísima. No es fácil determinar porqué se utilizó el término *habitantes libres* en un sitio, *ciudadanos libres* en otro y *pueblo* a continuación, ni el significado de «todos los privilegios e inmunidades de ciudadanos libres» y «todos los privilegios del intercambio y del comercio». Parece difícil evitar la interpretación de que todo aquel que sea considerado *habitante libre* de un estado, aunque no sea ciudadano de dicho estado, tendrá derecho, en cualquier otro estado, a todos los privilegios otorgados a los *ciudadanos libres* de este último. Es decir, allí tiene derecho a mayores privilegios que en su propio estado. Así, cualquier estado puede, e incluso debe, necesariamente conferir derechos de ciudadanía en los otros estados a cualquiera que reciba ese derecho en dicho estado, e incluso a cualquiera que sea considerado residente de su territorio. Si admitiéramos una definición del término «habitante» que limitara estos privilegios estipulados únicamente a los ciudadanos, solo conseguiría disminuir la dificultad, pero no la disiparía. Cada estado mantendría este poder tan inapropiado de nacionalizar a extranjeros en cualquier otro estado. Mientras un corto periodo de residencia en un estado otorga todos los derechos de ciudadanía, en otro estado hay que cumplir con criterios más exigentes. Así, un extranjero que legalmente está incapacitado para conseguir ciertos derechos en este último estado puede eludir los requisitos necesarios si ha residido previamente en otro estado. De este modo tan ridículo, la ley de un estado se convierte en superior a la de otro, incluso dentro de su propio ámbito competencial. Solo por pura casualidad hemos evitado pasar vergüenza con motivo de este tema, al menos hasta ahora. Varios estados definieron en sus leyes determinadas características de extranjeros que se habían mostrado odiosos, negándoles la ciudadanía e incluso el privilegio de conseguir la residencia. ¿Qué habría pasado si estas personas hubiesen conseguido la ciudadanía en otro estado, según sus leyes de residencia o por otra vía, y luego establecieran su derecho como tales a residir o a ser ciudadanos del estado que les proscribía? Cualesquiera que fuesen las consecuencias jurídicas, probablemente se habrían derivado de ello consecuencias de otra índole pero tan graves como para querer evitarlas. Por tanto, la nueva Constitución acierta al protegerse contra todo esto y contra cualquier otra consecuencia que proceda de este notorio

defecto de la Confederación, autorizando al gobierno nacional a establecer una regla uniforme de nacionalización para todos los Estados Unidos.

La necesidad de poseer competencias para establecer leyes uniformes sobre quiebras no parece constituir algo problemático, pues está íntimamente relacionado con la regulación del comercio y evitará una multitud de fraudes que resultarían de sujetos o bienes que se hallen en o se muden a otros estados.

El poder para fijar leyes generales sobre la homologación de los actos públicos, documentos y trámites judiciales de cada estado, constituye una mejora evidente y valiosa a la respectiva cláusula de los artículos de Confederación. Esta última tiene un sentido muy indeterminado, y de poco peso, bajo cualquier interpretación que se le dé. El poder que aquí se establece puede llegar a ser un instrumento útil de justicia, particularmente en las fronteras de estados contiguos, donde los sujetos a enjuiciar pueden pasar repentina y subrepticiamente a jurisdicción extranjera en cualquier momento del proceso.

El poder para establecer vías para el correo ha de ser considerado como algo indisputable, desde cualquier perspectiva, y si se administra prudentemente, puede llevar a un gran beneficio público. No debemos considerar indigno de atención pública nada que facilite el intercambio entre los estados.

PUBLIUS (Madison)

Número 43
Continuación del mismo tema: las competencias de la Unión

The Independent Journal, 23 de enero de 1788

La *cuarta* clase de competencias federales comprende los siguientes poderes:

1. Un poder «para fomentar el progreso de la ciencia y las artes útiles, asegurando a los autores e inventores, por un tiempo limitado, el derecho exclusivo sobre sus respectivos escritos y descubrimientos»[161].

La utilidad de este poder es casi indiscutible. En Gran Bretaña los derechos de autor han sido solemnemente declarados como derechos de *common law* y, debido a las mismas razones, los inventores poseen los correspondientes derechos sobre sus invenciones útiles. En ambos casos, el bien público coincide íntegramente con las reivindicaciones de los particulares. En ninguno de estos dos casos pueden los estados ofrecer garantías suficientes por sí solos, y la mayoría se ha anticipado a esta decisión, aprobando leyes que siguen las propuestas del Congreso.

2. «Para legislar de forma exclusiva en todo lo referente al Distrito Federal (que no podrá ser mayor que un cuadrado de 10 millas por lado) que se ha de convertir en sede del gobierno de los Estados Unidos, como consecuencia de la cesión de terrenos por algunos estados, para la construcción de fuertes, almacenes, arsenales, astilleros y otros edificios necesarios»[162].

Es evidente que en la sede territorial del gobierno será indispensable una autoridad absoluta. Es un poder que ejerce cada cuerpo legislativo de la Unión, y diríamos del mundo, en virtud de su supremacía nacional. Sin ello la autoridad pública podría ser menoscabada, y su funcionamiento

podría ser interrumpido con impunidad. Si los miembros del gobierno nacional dependen del estado en que se ubique la sede gubernamental, requiriendo su protección para ejercer sus obligaciones, podría suscitar, en las asambleas representativas nacionales, unas acusaciones de intimidación o influencia que serían tan deshonrosas para el gobierno como insatisfactorias para los demás miembros de la Confederación. Esto tendrá incluso más peso a medida que paulatinamente se realicen mejoras públicas en la residencia permanente del gobierno, pues constituye un bien público demasiado valioso para dejarlo en manos de un solo estado; y crea tantos obstáculos a cualquier cambio de ubicación del gobierno, que constituiría un recorte adicional de su tan necesaria independencia. El tamaño de este Distrito Federal es suficientemente limitado como para apaciguar cualquier temor al respecto, y será asignada para este propósito con el consentimiento del estado que lo cede. Lo más seguro es que el estado lo plasme en el acuerdo que se firme en cuanto a los derechos y el consentimiento de los ciudadanos que lo habitan. Los habitantes encontrarán suficientes alicientes como para consentir voluntariamente a la cesión, pues habrán tenido voz en la elección del gobierno que ejerce autoridad sobre ellos. Se les permitirá una corporación municipal para fines locales, elegida por sus sufragios. Finalmente, la autoridad legislativa de dicho estado y de los habitantes de la parte cedida, para aprobar la cesión, derivará de la población entera de dicho estado, como resultado de haber adoptado la Constitución. Con ello, parece ser que conseguimos superar todos los obstáculos imaginables al respecto.

Resulta igual de evidente que el gobierno nacional necesita disponer de una autoridad similar sobre fuertes, depósitos de municiones, etc. Por causa del dinero público invertido y de la propiedad pública de estos lugares, deben estar exentos de la autoridad del estado respectivo. Tampoco sería apropiado que las instalaciones que garantizan la seguridad de la Unión entera dependieran, de algún modo, de un estado miembro en particular. Al requerir que los estados implicados den el visto bueno a cualquier emplazamiento de esta índole, de nuevo, evitamos cualquier objeción o reparo por su parte.

3. «Para fijar la pena que corresponda a la traición; pero ninguna sentencia por cargos de traición podrá privar del derecho de heredar o de transmitir bienes por herencia, ni producirá la confiscación de bienes más que en vida de la persona condenada»[163].

Dado que es posible cometer traición contra los Estados Unidos, la autoridad de la Unión debería poder castigarla. Pero, puesto que facciones violentas, que surgen como los retoños naturales de los gobiernos libres, generalmente descargan su odio mutuo utilizando en sus maquinaciones novedosas y artificiales acusaciones de traición, la Convención ha mostrado gran sabiduría al levantar una barrera contra este peligro tan particular. Esto se ha hecho incluyendo una definición constitucional del crimen, estableciendo las pruebas necesarias para dar el veredicto de culpable, y limitando al Congreso en el castigo de estos casos para que no pueda extender las consecuencias de la culpa más allá del autor de la traición.

4. «Admitir nuevos estados a la Unión, si bien ningún nuevo estado podrá formarse o erigirse dentro de los limites de otro estado, ni constituirse mediante la reunión de dos o más estados o partes de estados, sin el consentimiento del poder legislativo de los estados en cuestión, así como del Congreso»[164].

En los Artículos de Confederación no hay disposición alguna sobre este tema tan importante. Se debía admitir a Canadá con pleno derecho una vez que participara en las medidas acordadas por los Estados Unidos, y también debían ser admitidas las demás *colonias*, lo cual evidentemente se refiere a las otras colonias británicas, cuando lo acordaran nueve estados. Los compiladores de dicho instrumento parecen haber pasado por alto cualquier futuro establecimiento de *nuevos*

estados. Ya hemos visto el inconveniente que ha causado esta omisión, y el poder que ha asumido el Congreso por causa de ello. Por tanto, el nuevo sistema ha enmendado este defecto de manera muy apropiada. La precaución general adoptada contra la formación de estados nuevos, sin el acuerdo de la autoridad federal y de los estados involucrados, se ajusta a los principios que deben gobernar tales negociaciones. La precaución concreta tomada contra el establecimiento de nuevos estados, partiendo un estado sin su consentimiento, acalla los recelos de los estados más extensos, y los más pequeños tienen la tranquilidad de saber que se ha tomado una precaución similar contra la unión de estados sin su consentimiento.

5. «Para ejecutar actos de disposición y formular todos los reglamentos y reglas que sean precisos con respecto a territorios y otros bienes que pertenezcan a los Estados Unidos, con la condición de que nada de lo plasmado en la Constitución se interprete en un sentido que cause perjuicio a los derechos aducidos por los Estados Unidos o por cualquier estado concreto»[165].

Este es un poder de muchísima importancia, requerido por consideraciones similares a las que sostienen el poder analizado con anterioridad. La condición adicional es apropiada en sí misma, y seguramente resultó ser completamente necesaria por causa de algunas suspicacias y dudas en torno al territorio occidental, del que ya está informado el público.

6. «Garantizarán a todo estado de esta Unión una forma republicana de gobierno y protegerán a cada uno contra eventuales invasiones, así como contra disturbios internos, cuando lo soliciten el poder legislativo o el ejecutivo (en caso de que no fuese posible reunir al legislativo)»[166].

En una Confederación fundada sobre los principios republicanos y formada por miembros republicanos, el gobierno superior claramente debería poseer la autoridad de defender al entero sistema de eventuales degeneraciones aristocráticas o monárquicas. Cuanto más íntima sea la Unión, mayor interés tendrán los miembros en las instituciones políticas de los demás, y mayor derecho tendrán de insistir en que las formas de gobierno bajo las cuales acordaron dicho pacto sean mantenidas en *esencia*. Pero un derecho implica un remedio, y ¿en qué otro sitio se puede depositar el remedio que en la Constitución, donde de hecho se halla? Los gobiernos basados en principios y formas disimilares están peor adaptados para constituir cualquier tipo de coalición federal que los que tienen propiedades semejantes. «La república federativa de Alemania» escribe Montesquieu, «está compuesta de ciudades libres y de pequeños estados sometidos a príncipes. La experiencia deja ver que no es tan perfecta como las de Holanda o Suiza». «En Grecia todo estuvo perdido» añade, «cuando los reyes de Macedonia obtuvieron un puesto entre los anfictiones»[167]. En este último caso, la forma monárquica de la nueva Confederación y la desproporcionalidad de las fuerzas tuvieron, sin duda, su influencia en los acontecimientos. Uno se podría preguntar si hay necesidad de tal precaución, y si no constituirá un pretexto para hacer modificaciones en los gobiernos estatales sin el consentimiento de los estados mismos. Estas preguntas tienen respuestas claras. Si no surge la necesidad de que el gobierno nacional se interponga, esta disposición no pasará de ser inocua y superflua, solo presente en la Constitución. Pero, ¿quién sabe qué experimentos se podrán producir por caprichos de estados concretos, por la ambición de líderes innovadores o por las intrigas e influencias de potencias extranjeras? En respuesta a la segunda pregunta hay que decir que si el gobierno nacional debe interponerse en virtud de su autoridad constitucional, es evidente que tendrá que ejercerla. Pero esta autoridad no va más allá de *garantizar* la estructura republicana de gobierno, lo cual supone la preexistencia de un gobierno con la forma garantizada. Por tanto, mientras pervivan en los estados estructuras republicanas, estas estarán aseguradas por la Constitución federal. Cuando los estados elijan cambiar a otras estructuras republicanas, tendrán derecho a hacerlo, y podrán exigir protección federal para estas.

La única restricción que se les impone es la de no cambiar sus constituciones republicanas por otras que sean antirrepublicanas. Se supone que una restricción de este tipo difícilmente puede ser interpretada como un agravio.

Toda sociedad debe proteger a sus partes constitutivas de las invasiones. La amplitud de la expresión empleada aquí parece asegurar a cada estado protección no solo de hostilidades extranjeras, sino también de planes expansivos y vengativos por parte de vecinos más poderosos. La historia de las confederaciones, tanto las antiguas como las modernas, nos demuestra que los miembros más débiles de esta Unión no deberían desestimar este artículo, habida cuenta de lo que intenta conseguir.

Con el mismo acierto se ha incluido un resguardo contra la violencia interna. Ya hemos observado[168] que incluso entre los cantones suizos hay medidas a tal respecto, aunque no estén exactamente bajo un gobierno superior. La historia de dicha Liga nos enseña que, a menudo, tanto los cantones más democráticos como los demás han necesitado u ofrecido ayudarse mutuamente. Un reciente y célebre suceso entre nosotros nos aconseja estar preparados para situaciones de esta índole[169].

A primera vista parece que no se adecúa a la teoría republicana el suponer que una mayoría no tenga derecho a subvertir un gobierno, o que una minoría pueda tener fuerza suficiente para ello; y por tanto, una intervención federal solo sería necesaria en ocasiones en las cuales sería inapropiada. Pero tanto en este caso, como en general, hace falta matizar el razonamiento teórico con lecciones derivadas de la práctica. ¿No se podrían formar agrupaciones ilegítimas que tengan fines violentos y estén constituidas por la mayoría en un estado, sobre todo si es pequeño, o en un condado o distrito de algún estado? Si en este último caso las autoridades del estado deben proteger a los magistrados locales, ¿no deberían las autoridades federales apoyar la autoridad del estado en el primer caso? Además, hay algunas partes de las constituciones estatales que están tan entrelazadas con la Constitución federal, que un golpe violento a una comunicará la herida a la otra. Las insurrecciones en los estados rara vez resultarán en una intervención federal, a menos que el número de implicados sea similar al de defensores del gobierno. En estos casos es mejor que la violencia sea reprimida por el poder superior, y no que la mayoría tenga que mantener su causa por medio de una contienda sangrienta y prolongada. La mera existencia de este derecho de intervención generalmente evitará cualquier necesidad de ejercerlo.

¿Es necesariamente verdad que, en los gobiernos republicanos, la fuerza siempre está del lado de la justicia? ¿No es posible que la parte minoritaria tenga tal superioridad de recursos pecuniarios, en talento y experiencia militar, o en apoyos secretos de potencias extranjeras, que le confieran superioridad a la hora de utilizar la espada? ¿No es posible que una mayor unanimidad y un posicionamiento ventajoso pueda hacer que la balanza se incline contra un grupo superior en número, pero incapaz de mostrar fuerza con celeridad y unidad? ¡No hay mayor ingenuidad que intentar pronosticar el resultado de un combate midiendo las respectivas fuerzas según las reglas del censo o reglas electorales!

En resumen, ¿no puede suceder que una minoría de los *ciudadanos* se transforme en una mayoría de las *personas,* al incluir a los extranjeros allí residentes o al conseguir el apoyo casual de oportunistas o de aquellos a los que la Constitución del estado no haya otorgado los derechos de sufragio? Y no mencionemos a la peligrosa especie de habitantes que proliferan en algunos estados, gente que está por debajo del nivel de los demás hombres durante la tranquila gestión de un gobierno normal, pero que pueden aparecer en situaciones tempestuosas de violencia civil y dar una superioridad de fuerzas al partido al que se asocien.

Cuando es difícil distinguir qué lado tiene la razón entre dos facciones violentas que recurren a las armas y fragmentan al estado, ¿qué árbitros mejores puede haber que los representantes de otros estados de la misma Confederación, al no estar enardecidos por la conflagración local? Aparte de ser jueces imparciales, también mostrarán el afecto que proviene de la amistad. ¡Sería una feliz circunstancia si todo gobierno libre pudiera disfrutar de un remedio así para sus enfermedades, si un proyecto tan eficaz como este se pudiera establecer para la paz universal de la humanidad!

Y si preguntan cuál sería el recurso ante una insurrección que se extendiese a todos los estados, y que tuviese fuerzas superiores pero sin el respaldo del derecho constitucional, a esto hay que responder que se sale de los límites de posibles remedios humanos, por lo cual, afortunadamente no se encuentra entre lo probable en el ámbito humano. Es suficiente con que la Constitución federal disminuya el riesgo de una calamidad para la cual no hay Constitución que pueda suplir una cura definitiva.

Entre las ventajas de una república federal, una de las más importantes enumeradas por Montesquieu es que, «de producirse alguna sedición en el seno de uno de los miembros federados, los otros pueden sofocarla. Si en alguna parte se ocasionan abusos, las sanas los corrigen.»[170]

7. «Considerar todas las deudas contraídas y los compromisos adquiridos antes de la adopción de esta Constitución como tan legítimos para los Estados Unidos bajo esta Constitución como bajo la Confederación.»[171]

Esta solo puede considerarse como una disposición declaratoria, y es posible que se incluyera, entre otras razones, para satisfacer a los acreedores de los Estados Unidos en el exterior. Estos no ignorarán la pretendida doctrina según la cual al cambiar la estructura política de una sociedad civil, sus obligaciones morales se disuelven como por arte de magia.

Entre las críticas menores que se han hecho a la Constitución está la siguiente: se debería haber referido a la validez de los compromisos a favor de los Estados Unidos, y no solo a sus deudas y obligaciones. Esta omisión ha sido magnificada y distorsionada a guisa de supuesto complot contra los derechos nacionales, de acuerdo con el espíritu que suele caracterizar a críticos tan mezquinos. Habría que informarles de lo que ya sabe casi todo el mundo: que la naturaleza misma de las obligaciones hace que sean recíprocas. Al establecer su validez en un sentido, necesariamente se fija su validez en el sentido contrario. Dado que es un artículo meramente declaratorio, es suficiente con establecer el principio en un caso para que se aplique en todos. Además, habría que informarles que se deben limitar las precauciones constitucionales a peligros que no sean del todo imaginarios. No existe ningún peligro real de que el gobierno, con o sin esta disposición constitucional, se *atreva* a perdonar deudas legítimamente contraídas con el público, utilizando el pretexto que aquí se condena.

8. «Proponer enmiendas, a ser ratificadas por las tres cuartas partes de los estados, con solo dos excepciones»[172].

Era de prever que la experiencia nos sugiriese algunas modificaciones útiles, y por ello era necesario proveer algún modo de introducirlas. El modo elegido por la Convención parece totalmente apropiado. Nos protege tanto de una facilidad extrema, que convertiría a la Constitución en algo demasiado mudable; como de una extrema dificultad, que podría perpetuar los defectos que se vayan descubriendo con el transcurso del tiempo. Por otra parte, permite que tanto el gobierno nacional como los gobiernos de los estados puedan iniciar enmiendas a los errores, a medida que se vayan mostrando en la práctica a cada una de las partes. La excepción a favor de la igualdad de sufragio en el Senado probablemente fue incluida para salvaguardar la soberanía

residual de los estados, incorporada y asegurada, mediante este principio de representación, en una de las cámaras del legislativo. Seguramente insistieron en ello los estados más celosos por mantener dicha igualdad. La otra excepción debió ser admitida por las mismas consideraciones que dieron pie al privilegio que defiende.

9. «La ratificación por las Convenciones de nueve estados bastará para que esta Constitución entre en vigor entre los estados que la ratifiquen»[173].

Habla por sí mismo este artículo. Únicamente la autoridad expresa del pueblo podía dar validez a la Constitución. Si se hubiese requerido la ratificación unánime de los trece estados, esto habría supeditado los intereses fundamentales de todos al capricho o a la corrupción de un solo miembro. Dada nuestra experiencia al respecto, sería la demostración de una inexcusable falta de previsión por parte de la Convención.

En este tema se presentan dos cuestiones de naturaleza muy delicada:

I. Dada la solemne estructura de acuerdo[174] entre estados que posee la Confederación, ¿bajo qué principio podrá ser reemplazada sin el consentimiento unánime de las partes?

II. ¿Qué relación debe haber entre los nueve o más estados que ratifiquen la Constitución y los pocos restantes que no concuerden en firmarla?

Encontramos una respuesta inmediata a la primera pregunta apelando a la necesidad absoluta que surge en este caso, al gran principio de autoprotección, y a la ley trascendente de la naturaleza y de su Dios, que anuncian la seguridad y felicidad de la sociedad como los objetivos a los que se encaminan todas las instituciones políticas y por las que debemos sacrificar todas estas instituciones.

Tal vez incluso se pueda hallar una respuesta sin ir más allá de los principios mismos sobre los que se basa el acuerdo. Se ha observado hasta ahora que uno de los defectos de la Confederación es que en muchos estados solo había sido sancionada por una mera ratificación legislativa[175]. El principio de reciprocidad parece demandar que sea reducido el peso de su obligación sobre los demás estados hasta este mismo nivel. Un acuerdo entre soberanos independientes, fundado sobre actos legislativos ordinarios, no puede pretender alcanzar mayor validez entre las partes firmantes que una liga o un tratado. Es una doctrina establecida en el campo de los tratados que todos los artículos se condicionan mutuamente. Al infringir un artículo se está infringiendo el tratado entero. Una infracción de cualquiera de las partes absuelve a la otra, y la autoriza a anunciar, si así lo desea, que el acuerdo ha sido violado y es nulo. Si, por desgracia, hiciese falta apelar a estas verdades tan delicadas para justificar que se prescindiese del consentimiento de determinados estados a la hora de disolver el pacto federal, a los que protestan, ¿no les costará responder a las *múltiples* e *importantes* infracciones que les pueden imputar? Hubo un tiempo en que todos teníamos la obligación de tapar con un discreto velo las ideas expuestas en este párrafo. Ahora ha cambiado la escena y, con ella, el papel que debemos desempeñar siguiendo estos mismos motivos.

La segunda pregunta es igual de delicada. La halagüeña idea de que sea algo meramente hipotético nos aconseja evitar una discusión excesivamente pormenorizada. Es uno de esos casos que tienen que resolverse por sí mismos. En general, aunque no puede haber relaciones políticas entre estados signatarios y contrarios, se mantendrán las relaciones morales entre unos y otros. Las obligaciones de la justicia seguirán en vigor, y será necesario que ambas partes las cumplan. En todo caso, habrá que mantener un debido y mutuo respeto por los derechos humanos. Mientras tanto, las consideraciones de interés común, y sobre todo, los recuerdos de las afectuosas relaciones del pasado y la esperanza de un triunfo rápido sobre los obstáculos que se interponen a una

reunificación, esperemos que animen –y no en vano– a la *moderación* en una de las partes y a la *prudencia* en la otra.

PUBLIUS (Madison)

Número 44
Conclusión del análisis de las competencias de la Unión

The New York Packet, 25 de enero de 1788

Un *quinto* tipo de disposiciones a favor de la autoridad federal se compone de las siguientes restricciones a la autoridad de los estados miembros.

1. «Ningún estado firmará tratado, alianza o Confederación alguna; ni otorgará patentes de corso y represalias; ni acuñará moneda, emitirá moneda en billetes, legalizará cualquier cosa que no sea la moneda de oro y plata como medio de pago de las deudas; ni aprobará decretos por los que se castigue a determinadas personas sin que haya antes un juicio ante los tribunales, ni leyes *retroactivas* o leyes que menoscaben las obligaciones que se derivan de los contratos, ni concederá títulos de nobleza»[176].

La prohibición de firmar tratados, o establecer alianzas o confederaciones está plasmada en los actuales Artículos de Unión, y ha sido incluida en la nueva Constitución por razones que no requieren explicación. La prohibición de patentes de corso viene también del sistema antiguo, pero ha sido ampliada en el nuevo. En el sistema anterior, los estados podían otorgar patentes de corso tras una declaración de guerra. El sistema nuevo requiere que estas licencias se obtengan del gobierno de los Estados Unidos, tanto durante como antes de una guerra. Esta alteración está totalmente justificada por las ventajas que se derivan de tener una uniformidad total en todo lo que atañe a potencias extranjeras, y con respecto a la responsabilidad directa para con la nación de todos aquellos de cuya conducta tenga que responsabilizarse nuestra nación.

Bajo la Confederación, el derecho a acuñar moneda era una competencia compartida entre los estados y el Congreso, que mantenía el derecho exclusivo a regular su aleación y su valor. Con la nueva disposición no quedará ya en manos de los estados, y así, una vez más, se consigue una mejora sobre lo anterior. Aunque dependía de la autoridad superior en la cuestión de su aleación y valor, el derecho de los estados miembros a acuñar moneda no podía tener otro efecto que el de multiplicar costosas casas de la moneda y de diversificar las formas y los pesos de las monedas en circulación. Este último inconveniente es contrario a una de las razones originales que llevaron a atribuir este poder a la autoridad federal. Aunque la anterior medida evitaba el inconveniente de tener que remitir oro y plata a la tesorería nacional para reacuñarlos, también se podría alcanzar este fin estableciendo casas de la moneda locales bajo la autoridad nacional.

El que esta prohibición incluya la impresión de moneda en billetes ha de dar gran satisfacción a cualquier ciudadano, si ama la justicia y conoce las verdaderas fuentes de la prosperidad pública. Desde que se firmó la paz, América ha sufrido tales pérdidas por los efectos nocivos de moneda en billetes, que ha socavado la confianza que se necesita entre personas, en los consejos públicos y en la industria y moralidad del pueblo, y en el talante del gobierno republicano. Constituye una

enorme deuda que pesa sobre los estados culpables de esta medida tan desaconsejable, y ha generado un déficit que permanecerá mucho tiempo sin sanear. En realidad, constituye una acumulación de culpa que solo se puede expiar con un sacrificio voluntario sobre el altar de la justicia, cediendo el poder que fue su artífice.

Más allá de estas reflexiones tan convincentes, resulta importante constatar que las mismas razones que demuestran lo necesario que es negarles a los estados el poder de regular la moneda, igualmente prueban que no deberían tener la libertad de sustituir la moneda acuñada por billetes. Si cada estado tuviera derecho a regular el valor de su moneda, podría haber tantas monedas distintas como estados, y esto impediría el intercambio entre ellos. Se podrían hacer modificaciones retrospectivas de su valor, lo cual dañaría a ciudadanos de otros estados, y causaría animosidades entre estados. También podrían sufrir por esto los ciudadanos de potencias extranjeras, lo cual desacreditaría a la Unión y la enredaría en problemas causadas por un solo miembro. Cualquiera de estos desaguisados puede surgir tanto del poder de los estados para emitir billetes, como para acuñar monedas de oro o plata. Se retira de los estados el poder para pagar sus deudas con otra cosa que no sea oro o plata, aplicando el mismo principio que les retira el poder de emitir billetes.

Los decretos por los que se castiga sin celebrar un juicio ante los tribunales, las leyes *ex post facto*[177] y leyes perjudiciales a las obligaciones que se derivan de los contratos, son leyes contrarias a los principios básicos del pacto social y a cualquier principio sensato de legislación. Los dos primeros están expresamente prohibidos en varias de las declaraciones introductorias a algunas de las Constituciones de estados miembros, y todos están prohibidos por el espíritu y sentido de estas Cartas fundamentales. De todos modos, la experiencia nos aconseja establecer barreras adicionales contra estos peligros. Por tanto, es muy apropiado que la Convención haya incluido esta defensa adicional para proteger la seguridad y los derechos de los individuos. O mucho me equivoco o, al hacerlo, han expresado fielmente tanto los verdaderos sentimientos como los innegables intereses de sus votantes. El templado pueblo americano está cansado de tanta fluctuación en las políticas directrices de sus asuntos públicos. Ha visto con pesar e indignación cómo cambios repentinos e interferencias legislativas en temas de derechos individuales se convierten en materia de especulación para el beneficio personal de aquellos que pretenden innovar e influir, causando trabas para la parte más trabajadora y menos informada de la comunidad. También ha visto cómo una interferencia legislativa se convierte en el primer paso de una larga serie de sucesivas interferencias, cada una surgiendo naturalmente de la anterior. Tiene razón al concluir que hace falta algún tipo de reforma que destierre la especulación en políticas públicas y que infunda prudencia e industria a todos, encaminando los asuntos sociales por conductos normales.

La prohibición de títulos nobiliarios está toma de los Artículos de Confederación y no requiere comentario alguno.

2. «Sin el consentimiento del Congreso ningún estado podrá imponer impuestos sobre artículos de importación o exportación, salvo para cumplir sus leyes de inspección, y el producto neto de todos los aranceles e impuestos que establezcan los estados sobre las importaciones y exportaciones se aplicará en provecho del tesoro de los Estados Unidos; y todas las leyes al respecto estarán sujetas a la revisión y supervisión del Congreso. Sin consentimiento del Congreso ningún estado podrá establecer derechos de tonelaje, mantener tropas o navíos de guerra en tiempos de paz, celebrar convenio o pacto alguno con otro estado o con una potencia extranjera, o

hacer la guerra, a menos que sea invadido o se halle en un peligro tan inminente que no admite demora»[178].

La restricción al poder de los estados sobre artículos de importación y exportación viene respaldada por todos los argumentos a favor de someter la regulación del comercio a las cámaras representativas federales. Por tanto, no hace falta comentar nada más al respecto, salvo mencionar que la restricción está formulada de una manera calculada para asegurar que los estados dispongan de una cierta discrecionalidad en determinar lo conveniente para sus importaciones y exportaciones, y que los Estados Unidos posean una manera razonable de frenar cualquier abuso de esta discrecionalidad. Los demás detalles de esta cláusula se ajustan a razones que son tan obvias o que han sido desarrolladas tanto que no requieren comentarios adicionales.

La *sexta* y última clase son los diversos poderes y disposiciones que dan eficacia a todo lo demás.

1. El primero de ellos es el «de tramitar todas las leyes que sean necesarias y convenientes[179] para llevar a efecto los poderes anteriores y todos los demás que esta Constitución otorga al gobierno de los Estados Unidos o a cualquiera de sus departamentos o funcionarios»[180].

Pocas secciones de la Constitución han sido atacadas con tanta saña como esta. Pero un examen imparcial de la misma ha de concluir que resulta totalmente incuestionable, como se ha demostrado en otra parte[181]. Sin la *esencia* de este poder, la Constitución entera sería mera letra muerta. Los que se oponen a que este artículo forme parte de la Constitución solo pueden estar refiriéndose a que es inapropiada la *forma* de la disposición. ¿Pero se han parado a pensar en otra forma mejor que la pueda sustituir?

Hay otros cuatro caminos posibles que la Convención podría haber seguido en este tema. Podría haber copiado el segundo artículo de la actual Confederación, prohibiendo el ejercicio de cualquier poder que no esté *expresamente* delegado. Podría haber intentado enumerar de manera concreta los poderes comprendidos en la expresión general de lo «necesario y conveniente». Podría haber intentado hacer una enumeración de los poderes que no están incluidos en esta definición general. O podría, en fin, haber guardado silencio al respecto, dejando que los poderes necesarios y convenientes fuesen interpretados o inferidos en cada caso.

Si la Convención hubiese tomado el primer camino, adoptando el segundo artículo de la Confederación, es evidente que el nuevo Congreso estaría continuamente expuesto, como sus antecesores, a la alternativa de entender el término *«expresamente»* de un modo tan riguroso que desarmaría al gobierno de toda autoridad real, o bien con tanta amplitud que destruiría completamente la fuerza de la restricción. Si fuese necesario, sería fácil demostrar que ningún poder importante delegado por los Artículos de Confederación ha sido o puede ser ejecutado por el Congreso sin recurrir de algún modo a la doctrina de la *construcción* o *implicación*. Como son más extensos los poderes delegados en el nuevo sistema, el gobierno que lo ha de administrar se vería en un apuro incluso mayor ante las posibles alternativas de, o bien traicionar los intereses públicos al no actuar, o bien infringir la Constitución al ejercer poderes indudablemente necesarios y convenientes, pero no *expresamente* otorgados.

Si la Convención hubiera intentado enumerar los poderes necesarios y convenientes para ejercer sus otros poderes, este intento haría preciso un catálogo completo de leyes sobre cada tema al que se refiere la Constitución, y tendría que referirse no solo a la situación actual, sino a todos los cambios posibles en un futuro. En cada nueva aplicación de un poder general, los *poderes particulares* encaminados a alcanzar el *objetivo* del poder general siempre varían necesariamente

en función de este, e incluso pueden cambiar con frecuencia, aunque permanezca invariable el objetivo.

La tarea habría sido igual de quimérica si hubiesen intentado enumerar los poderes concretos que consideraban innecesarios o inconvenientes a la hora de llevar a efecto los poderes generales. Además, se enfrentarían a esta otra objeción: que cada omisión en la enumeración sería equivalente a otorgar autoridad en ese campo. Si para evitar esta consecuencia, hubiesen intentado una enumeración parcial de las excepciones y descrito a los demás de manera genérica como poderes *no necesarios ni convenientes*, la lista solo incluiría unos pocos ejemplos de entre todas las posibles excepciones. Plasmarían solamente los poderes menos probables de ser asumidos o tolerados, pues seleccionarían para la lista a aquellos poderes que fuesen menos necesarios o convenientes. Así, los demás poderes innecesarios e inconvenientes estarían prohibidos con menor fuerza que si no existiera ningún listado parcial.

Si la Constitución hubiese mantenido silencio al respecto, no cabe duda alguna de que los poderes necesarios para ejecutar los poderes generales habrían llegado al gobierno por extensión, como una inferencia inevitable. No hay un axioma más claramente establecido en el derecho o en la razón que el siguiente: cuando un fin se transforma en necesario, también estarán autorizados los medios para alcanzarlo. Cuando se otorga un poder general para hacer algo, esto incluye por extensión todo poder concreto que se precise para ello. Por tanto, si este último procedimiento hubiese sido el elegido por la Convención, serían totalmente plausibles las objeciones lanzadas contra el plan. El verdadero inconveniente vendría de haber dejado en pie un pretexto que podría ser utilizado, en momentos críticos, para poner en duda los poderes fundamentales de la Unión.

Si me preguntan cuáles serán las consecuencias de posibles interpretaciones erróneas y usos injustificados de poderes, derivados de una lectura incorrecta de esta sección de la Constitución por parte del Congreso, respondo con la misma respuesta que en cualquier otro caso de mala interpretación o ampliación de los poderes otorgados. A saber: estos recibirían la misma respuesta que una vulneración de un poder concreto derivado de otro más general, o, en breve, que el traspasar los límites de la autoridad constitucional de una Asamblea Legislativa en un estado miembro. En primer lugar, el éxito de la usurpación dependerá de los departamentos ejecutivo y judicial, que han de interpretar e implementar los actos legislativos. En última instancia, podría recurrirse al remedio del pueblo, que puede anular los actos de usurpadores, eligiendo a otros representantes más fieles. Este es un recurso más fiable contra actos inconstitucionales por parte de la Asamblea federal que por parte de las estatales. Al constituir cualquier acto de este tipo una invasión de las competencias de los estados miembros, siempre estarán dispuestos a tomar buena nota de las extralimitaciones, a hacer sonar la alarma ante el pueblo, y a ejercer su influencia local para efectuar cambios en los representantes federales. Pero al no haber un cuerpo intermedio entre las asambleas legislativas de los estados y el pueblo que vigila la conducta de estas, será más fácil que las violaciones de las constituciones de los estados miembros pasen desapercibidas y sin rectificar.

2. «Esta Constitución, y las leyes de los Estados Unidos que se expidan con arreglo a ella, y todos los tratados celebrados o que se celebren bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la ley suprema del país, y los jueces de cada estado estarán obligados a observarlos, a pesar de cualquier cosa en contra que se encuentre en la Constitución o en las leyes de cualquier estado» [182].

La desmedida suspicacia de los adversarios de la Constitución les ha traicionado, llevándoles a atacar una sección de la misma sin la cual sería clara y profundamente defectuosa. Para darnos

cuenta de esto, solo hace falta suponer, por un momento, que se hubiera mantenido vigente la supremacía de las constituciones estatales, por medio de una cláusula de salvedad a su favor.

En primer lugar, estas constituciones otorgan a las asambleas legislativas estatales una soberanía absoluta en todos los casos salvo las excepciones plasmadas en los Artículos de Confederación. Por ello, sería anulada toda autoridad contenida en la Constitución propuesta que rebasara lo enumerado en la Confederación. El nuevo Congreso estaría reducido a la misma impotencia que sus antecesores.

Además, las constituciones de algunos estados no reconocen de manera expresa o completa todos los poderes actuales de la Confederación. Si se mantuviera la supremacía expresa de las constituciones estatales, dichos estados cuestionarían cualquier poder contenido en la Constitución actual.

Tercero, las constituciones de los estados difieren mucho entre sí. Podría suceder que un tratado o una ley nacional de gran trascendencia e igual importancia para todos los estados interfirieran con algunas constituciones y no con otras, llegando a ser válido en unos estados pero sin efecto en otros.

En resumen, el mundo vería por primera vez un sistema político que invierte los principios fundamentales de gobierno. Vería la autoridad de una sociedad entera sujeta a la autoridad de sus partes constitutivas; contemplaría atónito un monstruo que tiene la cabeza bajo el mando de sus miembros.

3. «Los senadores y representantes, los miembros de las distintas asambleas legislativas estatales, y todos los funcionarios del poder ejecutivo y judicial, tanto de los Estados Unidos como de los diversos estados, estarán obligados mediante juramento o declaración a defender esta Constitución»[183].

La lógica de requerir que los magistrados de los estados hagan un juramento de fidelidad a la Constitución federal ha sido cuestionada, puesto que no se requiere tal juramento de los oficiales de los Estados Unidos a favor de las constituciones de los estados.

Hay varias razones que podrían justificar una distinción así. Para mí es suficiente con una, que resulta obvia e incontrovertible: los miembros del gobierno federal no tendrán agencia alguna para implementar las constituciones de los estados, pero los miembros y oficiales de los gobiernos de los estados serán agentes claves a la hora de poner en práctica la Constitución federal. La elección del presidente y del Senado siempre dependerá de las cámaras legislativas de los diversos estados, y la elección de la Cámara de Representantes dependerá de esta misma autoridad en primera instancia, y probablemente seguirá para siempre en manos de oficiales de los estados, efectuándose según sus leyes.

4. Entre las disposiciones dirigidas a darle eficacia a los poderes federales, podríamos añadir aquellos que corresponden a los departamentos ejecutivo y judicial, pero como están reservados para un estudio posterior[184], por ahora los pasaremos por alto.

Hemos repasado en detalle todos los artículos que componen la suma o cantidad de poder que la Constitución propone delegar en el gobierno federal. Este análisis nos conduce a una conclusión indiscutible: que no hay ninguna parte del poder que sea innecesaria o inapropiada para alcanzar los objetivos que requiere la Unión. Por tanto, la duda de si debemos o no conferir este grado de poder se transforma en otra: ¿debemos establecer un gobierno acorde con las exigencias de la Unión, es decir, debemos conservar la Unión?

PUBLIUS (Madison)

Número 45
Análisis del supuesto peligro de los poderes de la Unión para los estados miembros

The Independent Journal, 26 de enero de 1788

Habiendo demostrado que ninguno de los poderes transferidos al gobierno federal resulta innecesario e inapropiado, la siguiente cuestión a esclarecer es si, en su conjunto, serán una amenaza para la autoridad que queda en manos de los estados miembros.

En vez de considerar primeramente el grado de poder que necesitaría el gobierno federal para cumplir con sus objetivos, los adversarios del plan de la Convención se han cansado de investigar un tema secundario: las eventuales consecuencias, para los gobiernos de los estados miembros, del grado de poder propuesto para el gobierno federal. Hemos demostrado que la Unión es esencial para la seguridad de la población americana ante peligros externos, ante disputas y guerras entre los diversos estados miembros, ante facciones violentas y opresivas que deturpan las bendiciones de la libertad y ante estructuras militares que paulatinamente envenenarían la fuente misma de la libertad. Ya que la Unión es, en una palabra, esencial para la felicidad del pueblo americano, ¿no es un sinsentido poner pegas a un gobierno que resulta ser indispensable para alcanzar los objetivos de la Unión, argumentando que podría restarle alguna importancia a los gobiernos de los estados miembros? Se llevó a cabo una Revolución y se formó la Confederación americana, miles de personas vertieron su preciada sangre y fueron consumidos libremente los ahorros de millones de ciudadanos, conseguidos a base de gran esfuerzo. ¿Todo esto se hizo, no para que el pueblo americano disfrutara de paz, libertad y seguridad, sino para que los gobiernos de los estados miembros disfruten de autonomía institucional, ostenten un determinado nivel de poder y luzcan una cierta dignidad y determinados atributos de soberanía? Hemos oído hablar de la abominable doctrina del viejo mundo según la cual el pueblo fue hecho para servir a los reyes, y no al revés. ¿Reavivaremos esta misma doctrina en el nuevo mundo usando otras palabras: que la felicidad genuina del pueblo debe ser sacrificada para mantener una cierta visión de estas instituciones políticas? No es posible que los políticos piensen que ya hemos olvidado el objetivo principal hacia el cual apuntar, que no es otro que el bien público, el bienestar real del gran conjunto del pueblo. Ninguna forma de gobierno posee un valor intrínseco que no sea el de encaminarse hacia este objetivo. Si el plan de la Convención fuera contrario a la felicidad pública, yo diría: «rechazad el plan». Si la Unión misma no concordara con la felicidad pública, yo diría: «abolid la Unión». Del mismo modo, cuando el querer mantener la soberanía de los estados resulta contraria a la felicidad del pueblo, la voz de cada buen ciudadano debería decir: «sacrifiquemos lo primero para conseguir este último». Ya hemos demostrado la necesidad de sacrificarlo. Ahora queda por determinar qué amenaza supondrá para aquella parte de la soberanía de los estados que no sacrificamos.

Varias consideraciones importantes que han surgido a lo largo de estos capítulos desmienten cualquier temor de que el funcionamiento del gobierno federal vaya a tener paulatinamente un efecto letal sobre los gobiernos de los estados miembros. Cuanto más lo pienso, más convencido estoy de la posibilidad de un desequilibrio por parte de la dominación de estos últimos, que no por parte del primero.

En todos los ejemplos de confederaciones, tanto antiguas como modernas, vimos como siempre tienden mayormente a que sus miembros intenten despojar al gobierno nacional de su autoridad, y este último por regla general acaba teniendo una capacidad muy limitada para defenderse de estas invasiones competenciales. La mayoría de estos ejemplos muestran sistemas tan distintos al

nuestro, que ponen en duda cualquier inferencia que se pudiera hacer sobre nuestra suerte basada en la de estos. Pero como los estados mantendrán un alto grado de soberanía activa bajo la Constitución propuesta por la Convención, no deberíamos ignorar del todo las implicaciones de esta inferencia. Parece ser que la cabeza federal en la Liga aquea tenía un grado y un tipo de poder similar al gobierno diseñado por nuestra Convención. La Confederación licia fue incluso más parecida a la nuestra en sus formas y principios. Pero ninguna de ellas tuvo una tendencia histórica a degenerar en un gobierno consolidado[185]. Al contrario, sabemos que la ruina de una de ellas vino por la incapacidad de la cabeza federal a la hora de frenar las luchas internas de los poderes subordinados, que finalmente llevaron a la desunión. Estos ejemplos son incluso más interesantes por las numerosas y poderosas fuerzas externas que presionaban a las partes constitutivas para que se mantuviesen unidas, más allá de lo que experimentamos nosotros. Por tanto, aunque no fuesen tan fuertes sus lazos internos, deberían haber sido suficientes para mantener a los miembros sujetos entre sí y a la cabeza.

El sistema feudal ha mostrado una tendencia similar. A pesar de una insuficiente simpatía entre los soberanos locales y el pueblo, y existiendo a veces afición mutua entre el soberano superior y el pueblo, los soberanos locales normalmente prevalecían sobre los superiores en contiendas sobre usurpaciones de competencias. Si los soberanos locales hubiesen conseguido el afecto del pueblo y si no hubiese sido por los peligros externos que impusieron la armonía interna y la subordinación, los grandes reinos europeos estarían ahora compuestos de tantos principados independientes como barones feudales hubo.

Entre los gobiernos de los estados miembros y el gobierno federal, serán superiores los primeros en cuanto a la dependencia directa que vaya a haber entre uno y otro, en el grado de influencia que dispondrán sobre el pueblo, en los poderes otorgados a cada uno, en la preferencia popular y su probable apoyo, y en la habilidad y tendencia a resistir y frustrar las medidas del otro.

Los gobiernos de los estados pueden ser considerados como componentes y partes esenciales del gobierno federal, pero este no es esencial para el funcionamiento o la organización de estos. El presidente de los Estados Unidos no podrá ser elegido sin la intervención de las asambleas legislativas estatales. Siempre tendrán una parte primordial en su elección, y generalmente podrán ejercer la influencia determinante. El Senado será elegido única y exclusivamente por las asambleas legislativas de los estados. Y aunque los miembros de la Cámara de Representantes sean elegidos directamente por el pueblo, sus candidaturas estarán influidas por aquella clase de hombres influyentes que consiguen ser elegidos para las asambleas estatales. Por tanto, cada una de las principales ramas del gobierno federal deberá su existencia, en buena medida, al apoyo de los gobiernos de los estados. Por ello sentirán una dependencia que tenderá a crear una disposición servil, más que dominante. En cambio, el gobierno federal no tendrá ninguna agencia directa en el nombramiento de las partes constitutivas de los gobiernos de los estados, y estos deberán poco o nada a la influencia local de los miembros de este.

La Constitución de los Estados Unidos creará puestos de trabajo a un número de personas muy inferior al número de puestos que ofrecerán los estados miembros. Por ello el gobierno nacional tendrá menos influencia en el pueblo que los estados miembros. El conjunto de los que podrán trabajar para la administración federal se verá ampliamente superado tanto en número como en influencia por los miembros de las ramas legislativa, ejecutiva y judicial de los trece o más estados, sus jueces de paz, sus oficiales de milicia y sus funcionarios de justicia y de las corporaciones municipales, de ciudades y de condados. Estos individuos se asociarán y se relacionarán con todo tipo y clase de personas mientras sirven a una población que supera los tres millones. Si no

contamos los jueces de paz en el poder judicial, comparando los miembros de las tres grandes ramas de gobierno en los trece estados con los miembros de las ramas correspondientes del gobierno central de la Unión, comparando los oficiales de milicia de tres millones de habitantes con el número probable o posible de oficiales del ejército y de la marina nacionales, podremos concluir que serán los estados quienes posean la ventaja decisiva. Si hubiere recaudadores de impuestos trabajando para el gobierno federal, los gobiernos estatales también tendrán los suyos. La ventaja estará, una vez más, del mismo lado que antes, pues los primeros trabajarán principalmente en la zona costera y serán pocos, mientras que los otros serán numerosos y estarán esparcidos por toda la faz del país. Es verdad que la Unión poseerá y podrá ejercer el poder de recaudar impuestos internos y externos en los diversos estados, pero es probable que no se recurra a este poder salvo cuando haya necesidad de ingresos excepcionales, y los estados tendrán la opción de aportar sus cuotas con su propia recaudación. La recaudación final bajo la autoridad directa de la Unión, generalmente será llevada a cabo por funcionarios nombrados por los estados miembros y siguiendo sus reglas. De hecho, es muy probable que los funcionarios de los estados estén investidos con la autoridad nacional correspondiente, sobre todo en temas de organización del poder judicial. Si aconteciese que el gobierno federal nombrara a sus propios recaudadores de impuestos internos, la influencia de todos ellos no tendrá comparación con la multitud de funcionarios de los estados que estarán en el lado opuesto de la balanza. En cada distrito de un recaudador federal habrá por lo menos 30 o 40 o más funcionarios de diversos tipos, muchos de ellos de talla y peso social, cuya influencia estará del lado de los estados.

Los poderes delegados al gobierno federal por el proyecto constitucional son pocos y están muy definidos; los que quedarán en manos de los gobiernos estatales, por el contrario, son muchos e indefinidos. Los primeros actuarán principalmente en asuntos externos como la guerra y la paz, las negociaciones, y el comercio exterior en cuanto a su relación con el poder impositivo. Los poderes reservados a los diversos estados se extienden a todos los temas que, en el transcurso normal de las cosas, comprenden la vida, la libertad y la propiedad de la gente, y el orden interno, el mejoramiento y la prosperidad del estado.

El funcionamiento del gobierno federal será más extenso y destacado en tiempos de guerra y peligro; el de los gobiernos estatales, en tiempos de paz y seguridad. Puesto que, con toda seguridad, será relativamente infrecuente la guerra en comparación con la paz, los gobiernos de los estados disfrutarán de otra ventaja adicional sobre el gobierno federal. Y cuanto más adecuados sean los poderes federales para las necesidades de la defensa nacional, menos frecuentes serán las situaciones de peligro que puedan favorecer su preeminencia, en relación con los gobiernos de los estados miembros.

Si se examina la nueva Constitución con precisión y honestidad, se encontrará que los cambios propuestos tienen más que ver con revitalizar los PODERES ORIGINALES de la Unión, que con añadir NUEVOS PODERES a la misma. Es verdad que la regulación del comercio es un poder nuevo, pero parece ser una añadidura contra la cual se manifiestan pocas voces, y de la cual se desprenden escasas razones para el temor. Los poderes relacionados con la guerra y la paz, los ejércitos y la armada, los tratados y las finanzas, y otros poderes de mayor peso, ya habían sido otorgados al Congreso por los Artículos de Confederación. El cambio propuesto no amplía estos poderes; solo introduce una manera más eficaz de administrarlos. La modificación relacionada con la imposición puede ser considerada como la más importante, pero el actual Congreso, bajo los Artículos de la Confederación, tiene una autoridad tan plena para REQUERIR de los estados cantidades ilimitadas de dinero para la defensa nacional y el bienestar general, como tendrá el

futuro Congreso para requerirlo de los ciudadanos como particulares. Tendrán la misma obligación de pagar las cuotas que se les vayan a imponer individualmente como lo han tenido los estados. Si los estados hubiesen cumplido fielmente con los Artículos de Confederación, o si se hubiera podido asegurar su obediencia por medios pacíficos, como los que se utilizan con éxito contra los ciudadanos individuales, entonces nuestras experiencias pasadas seguramente desmentirían cualquier predicción de pérdidas de poderes constitucionales por parte de los gobiernos estatales, o la de una paulatina consolidación total del poder en manos del gobierno federal. Predecir ese resultado es como afirmar que cualquier sistema, dirigido a alcanzar los fines esenciales de la Unión, resulta incompatible con la existencia de los gobiernos estatales.

PUBLIUS (Madison)

Número 46
Una comparación entre la influencia del gobierno federal y la de los gobiernos estatales

The New York Packet, 29 de enero de 1788

Siguiendo con el tema del último capítulo, procederemos a investigar ahora quien tendrá ventaja a la hora de ganarse la confianza y el apoyo del pueblo: el gobierno federal o los gobiernos de los estados. A pesar de las diferencias que existen entre uno y otro en la forma de ser nombrados, ambos dependen en buena medida del gran cuerpo formado por los ciudadanos estadounidenses. Asumo este argumento en cuanto al gobierno federal, si bien lo demostraremos más adelante[186]. De hecho, el gobierno federal y los gobiernos estatales no son más que distintos agentes y fiduciarios del pueblo, constituidos con distintos poderes y diseñados con propósitos diferentes. Los adversarios de la Constitución parecen haber perdido de vista al pueblo en su razonamiento sobre este tema. Ven estas distintas instituciones no solo como a rivales y enemigas entre sí, sino además como libres de cualquier control por parte de una instancia superior a la hora de intentar usurpar la autoridad del otro. Debemos recordarles a estos señores que están en un error. Hay que informarles de que, sea cual sea la autoridad secundaria, la autoridad final reside solamente en el pueblo. La posibilidad de que uno de ellos pueda acrecentar su ámbito competencial a expensas del otro no depende exclusivamente de la relativa ambición o solicitud de cada gobierno. En honor a la verdad y a la decencia, hay que reconocer que dependen en todo caso de la opinión y del visto bueno de su común electorado.

Aparte de las consideraciones ya mencionadas en anteriores ocasiones[187], muchas otras adicionales parecen establecer como un hecho indudable que el pueblo estará vinculado de una manera más inmediata y natural al gobierno de su respectivo estado. Un mayor número de individuos pondrán sus esperanzas de ascender en las administraciones de los estados, y estas se dispondrán de mayores recursos para salarios y puestos de trabajo. Sus esfuerzos se centrarán en promover y regular todos los intereses más locales e íntimos del pueblo. El pueblo, por otra parte, estará más familiarizado y tendrá un conocimiento más detallado de los asuntos de la administración de su estado. Y habrá una mayor proporción de personas que tengan vínculos personales, afectivos, familiares o partidistas con miembros de su respectiva administración. Por

tanto, podemos esperar que el apoyo popular se incline más fuertemente hacia el gobierno de los estados.

En este caso, la experiencia apunta en el mismo sentido. Aunque la administración federal haya sido hasta ahora defectuosa en comparación con lo que se podría esperar de un sistema mejor, en cualquier escenario futuro no alcanzará mayor grado de actividad o importancia que el que tuvo durante la guerra, sobre todo cuando conseguía crédito por emisión propia de moneda en billetes. Además, estaba implicada en una serie de medidas destinadas a proteger todo aquello que nos era querido, procurando lograr todo lo que fuera deseable para el pueblo en general. Y sin embargo sucedió continuamente que, tras un pasajero entusiasmo hacia el nuevo Congreso, la atención y el apoyo del pueblo volvían de nuevo hacia sus gobiernos estatales. La cámara representativa federal en ningún momento llegó a ser el ídolo popular, y los hombres que querían aumentar su peso político influyendo en la opinión de sus conciudadanos, generalmente se oponían a propuestas de ampliación de poderes.

Por tanto, si en un futuro el pueblo llega a valorar al gobierno federal por encima de los gobiernos estatales, como se ha dicho, esto solo podrá ocurrir si logra superar todas las tendencias anteriores, mostrando clara e irresistiblemente su superior gestión. En tal caso, el pueblo no debería estar incapacitado para depositar su confianza allí donde considere que deba estar, en mayor medida, depositada. Pero incluso en ese caso los gobiernos estatales tendrán poco que temer, pues la naturaleza de las cosas solo permite que el poder federal sea administrado con ventaja en determinadas esferas.

Además, propongo comparar a los gobiernos estatales con el federal en cuanto a la disposición y facultad que pueda tener cada uno para resistir y frustrar las medidas del otro.

Ya hemos demostrado que los miembros del gobierno federal dependerán más de los miembros de los gobiernos estatales que a la inversa. También parece ser evidente que el pueblo tendrá mayor predilección por los gobiernos estatales que por el federal, si bien ambos gobiernos dependen de ella. Está claro que los gobiernos estatales tendrán la ventaja en la medida en que estas causas influyan en la disposición mutua. Además, la preferencia también estará del mismo lado en otro campo importante: los mismísimos miembros del gobierno federal generalmente tenderán a favorecer a los estados; en cambio, será infrecuente que los miembros de los gobiernos estatales muestren una disposición a favorecer al gobierno nacional en los consejos públicos. Más que un espíritu nacional en las asambleas legislativas de los estados miembros, prevalecerá siempre un espíritu local entre los miembros del Congreso. Es bien sabido que muchos de los errores cometidos en las asambleas legislativas de los estados surgen por la tendencia de sus miembros a sacrificar los intereses globales y permanentes del estado concreto, a favor de los intereses particulares y diversos de los condados o distritos en que residen. Si ni siquiera amplían lo suficiente su perspectiva política como para incluir el bienestar colectivo de su estado, ¿cómo podemos imaginar que su afecto y consejo atiendan a la prosperidad conjunta de la Unión y la dignidad y el respeto por su gobierno? Las mismas razones que impulsarán a los miembros de las asambleas legislativas estatales a no estar demasiado ligados a objetivos nacionales, asimismo impulsarán a los miembros de la Asamblea Legislativa federal a estar excesivamente ligados a objetivos locales. Los estados serán para la Asamblea Legislativa federal lo que los condados y municipios son para los estados. Con excesiva frecuencia se adoptarán políticas según su previsible impacto en las preocupaciones, los intereses y los afanes de los gobiernos y ciudadanos de los estados miembros, y no según la prosperidad y felicidad nacional. En general, ¿qué espíritu caracteriza a los actos del Congreso? Si hojeamos los diarios oficiales y escuchamos los

comentarios sinceros de aquellos que se han sentado en esta Asamblea, sabremos que los miembros frecuentemente han mostrado más un espíritu localista en favor de su estado de procedencia, que un espíritu de guardián imparcial del interés común de la Unión. Por cada ocasión en que hayan sido perjudicados los intereses locales debido a consideraciones que agrandaban al gobierno federal, en otras cien ocasiones los grandes intereses nacionales han sufrido por la excesiva atención prestada a los prejuicios, intereses y posturas locales de los estados miembros. Con esto no quiero insinuar que el gobierno federal no pueda volcarse en un plan de mayor calado que el gobierno actual, ni digo que estarán tan limitadas sus posturas como las de las asambleas legislativas estatales. Solo intento mostrar que comulgará lo suficientemente del espíritu de ambos como para no ser propenso a invadir los derechos de los estados miembros, ni las atribuciones de sus gobiernos. Los deseos de aumentar sus competencias por parte de los gobiernos estatales, arrebatándoselas al gobierno federal, no se verán desautorizadas por tendencias contrarias entre sus propios miembros.

Aunque admitiéramos que el gobierno federal vaya a abrigar la misma disposición a extender su poder más allá de los debidos límites, como la tendrán los gobiernos estatales, estos mantienen la superioridad de medios para derrotar dichas invasiones competenciales. Si un estado miembro quiere actuar de manera contraria al gobierno nacional y tiene el apoyo popular en su estado, puede actuar de manera inmediata y dispone de los medios *in situ,* dependiendo así solo de sí mismo, con tal de que evite vulnerar excesivamente los juramentos de fidelidad de los funcionarios del estado. Si el gobierno federal se opusiera a ello o se interpusieran oficiales federales, esto solo inflamaría más el celo de todas las partes favorables al estado en cuestión, y no se podría evitar o reparar este mal sin recurrir en todo caso a medidas solo empleadas con gran reparo y dificultad. En cambio, si el gobierno federal establece una medida injustificada, o incluso una medida justificada pero impopular en los estados miembros, generalmente tendrán a mano medios poderosos para oponerse a la misma. En cualquier estado constituyen dificultades nada despreciables tanto la inquietud y el rechazo del pueblo como su posible negativa a colaborar con los funcionarios de la Unión, o la oposición de los funcionarios del poder ejecutivo de ese estado y el consiguiente escándalo causado por el establecimiento de dispositivos legales adicionales, como a menudo ocurre en tales situaciones. En un estado grande estas constituirán obstrucciones serias, y si varios estados vecinos expresan al unísono los mismos criterios, levantarán obstáculos contra los cuales difícilmente estará dispuesto a enfrentarse el gobierno federal.

En cambio, las ambiciosas usurpaciones de la autoridad de los gobiernos estatales por parte del gobierno federal no resultarán en la oposición de un solo estado, ni de unos cuantos, sino que serán señales para lanzar una alarma generalizada. Todos los gobiernos apoyarán la causa común, comunicándose entre si, concertando planes para la resistencia, animados y conducidos por un solo espíritu. En resumen, el miedo al yugo federal fomentará una alianza entre los estados tanto como el temor a un yugo extranjero. A menos que se retirasen voluntariamente las propuestas transgresoras, llegaríamos a la misma prueba de fuerza que tuvimos en nuestro último escenario político. Pero, ¿qué grado de locura llevaría al gobierno federal a desear alcanzar, jamás, tales extremos? En la lucha contra Gran Bretaña una parte del imperio se enfrentó con otra. La parte más numerosa atentó contra los derechos de la parte menos numerosa. Lo que se intentó hacer fue injusto e imprudente, pero teóricamente hablando no era del todo quimérico. En cambio, en el caso que estamos suponiendo, ¿cuál será la contienda? ¿Y cuáles serán las partes? Unos cuantos representantes del pueblo estarán enfrentados al pueblo mismo, o más bien, un grupo de

representantes se enfrentarán a trece grupos de representantes con todo el conjunto del electorado apoyando a estos últimos.

A aquellos que profetizan la desaparición de los gobiernos estatales[188] solo les queda imaginarse que el gobierno federal vaya a formar de antemano una fuerza militar para impulsar sus ambiciosos proyectos. Si aún hiciera falta a estas alturas probar lo irreal que resulta este peligro, entonces los razonamientos ya expuestos no han surtido efecto alguno. Tanto el pueblo como los estados tendrían que elegir durante un periodo suficientemente largo una serie de hombres dispuestos a traicionarlos a ambos. Durante este periodo los traidores tendrían que seguir un plan uniforme y sistemático de expansión de la fuerza militar. Los gobiernos y el pueblo de los estados tendrían que observar la tormenta que se avecina en silencio y pasividad, suministrando los materiales necesarios para que al final la tormenta descargue sus efectos sobre sus propias cabezas. A todos nos tiene que parecer esto más como el sueño incoherente de un delirio de ansiedad que las sensatas preocupaciones del más genuino patriotismo. A pesar de ser tan extravagante este supuesto, supongamos que se hiciera realidad: que se forma un ejército regular, equiparable a los recursos del país y absolutamente fiel al gobierno federal. Aun así, no sería excesivo concluir que, con el pueblo de su parte, los gobiernos estatales podrían resistir este peligro. Según los cálculos más fiables, un ejército permanente no puede exceder como máximo una centésima del total de la población de un país, o un 25 por 100 de los que pueden portar armas. En los Estados Unidos esta proporción no daría un ejército de más de unos 25 a 30.000 hombres. Contra esto se opondría una milicia compuesta de casi medio millón de ciudadanos armados, dirigidos por oficiales elegidos por ellos mismos, luchando por libertades que tienen en común, unidos y dirigidos por gobiernos que disfrutan de su afecto y confianza. No es probable que una milicia así pueda ser vencida por este número de tropas regulares. Los que más saben de la reciente resistencia de este país a las armas británicas tenderán a concluir que es imposible. Aparte de la ventaja de estar armados, y los americanos lo están más que cualquier otra nación, la existencia de gobiernos inferiores ligados al pueblo y autorizados para nombrar a los oficiales de la milicia supone una barrera contra las iniciativas de la ambición que resulta superior a cualquier otro que se pueda establecer bajo un gobierno de estructura simple. Los diversos reinos europeos mantienen unas fuerzas militares tan extensas como lo permiten los recursos públicos, y a pesar de ello los gobiernos tienen miedo a confiarle armas al pueblo, pues con esta ayuda cabe la posibilidad de que consigan librarse de su yugo. Pero si el pueblo posee además la ventaja adicional de haber elegido y tener gobiernos locales que puedan dirigir la fuerza nacional con la legitimidad de la voluntad nacional, y si hay oficiales nombrados por dicho gobierno de entre la milicia, fieles a este gobierno y a la milicia, podríamos aseverar, con la mayor certidumbre, que cada tirano europeo rápidamente caería derribado de su trono a pesar de estar rodeado de sus legiones. No debemos insultar a los libres y atentos ciudadanos de América, insinuando que tendrían menor capacidad para defender sus derechos ya adquiridos que unos súbditos dominados por un poder arbitrario, que se afanan en recuperar sus derechos de manos de sus opresores. No faltemos más al respeto a nuestros ciudadanos, prediciendo que se dejarían reducir a una sumisión ciega y mansa, a la larga cadena de medidas insidiosas que han de llevar hacia y producir esta sumisión.

El argumento a este respecto se puede resumir de manera concisa y totalmente concluyente. Según la forma que se le dé al gobierno federal, acabará teniendo o no suficiente dependencia del pueblo. Si se da el primer caso, por causa de su dependencia estará limitado a no formar planes que susciten el rechazo de su electorado. Si se da el segundo, no tendrá la confianza del pueblo, y

sus planes para usurpar el poder serán fácilmente vencidos por los gobiernos de los estados, apoyados por el pueblo.

Resumiendo este capítulo y el anterior: hemos acumulado la más absoluta evidencia de que los poderes que prevemos otorgar al gobierno federal resultan absolutamente necesarios para alcanzar los fines de la Unión, y menos formidables que los que permanecen reservados a los estados miembros. Todas las alarmas que suenan a causa de una premeditada aniquilación final de los gobiernos de los estados deben ser consideradas, por decirlo con generosidad, como temores quiméricos de unos cuantos individuos.

PUBLIUS (Madison)

Número 47
Cómo concebir y aplicar el principio de la separación de poderes

The Independent Journal, 30 de enero de 1788

Habiendo repasado la forma general del gobierno propuesto y el conjunto general de los poderes que se le han encomendado, procederemos ahora a examinar la estructura específica de este gobierno y la distribución de estos poderes entre sus partes constitutivas.

Una de las principales objeciones que repiten los más respetados adversarios de la Constitución es su supuesta violación de la máxima política de que se deben separar y diferenciar las ramas legislativa, ejecutiva y judicial. Afirman que en la estructura del gobierno federal no parece que se haya tenido en cuenta esta precaución tan esencial para la protección de la libertad. Las diversas ramas del poder estarían, a su entender, distribuidas y mezcladas de una manera tal que destruye toda simetría y belleza en su estructura, y que expone a algunas de las partes más esenciales del edificio al peligro de ser aplastadas por el peso desproporcionado de otras[189].

Esta objeción se basa en la verdad política de mayor valor intrínseco y lleva el sello de los más ilustrados defensores de la libertad. La tiranía se define, en rigor, como la concentración de todos los poderes legislativos, ejecutivos y judiciales en las mismas manos, sean las de un solo individuo, de unos pocos, o de muchos, ya se trate poderes heredados, autoproclamados, o electivos. Por tanto, si la Constitución federal realmente fuese censurable o bien por tamaña acumulación de poderes, o bien por la confusión de poderes con una peligrosa tendencia hacia la acumulación, no haría falta esgrimir argumentos adicionales para infundir una reprobación universal del sistema propuesto por la Convención. Pero estoy convencido de que le quedará claro a todo el mundo que dicha acusación carece de fundamento, y que la máxima sobre la que se sustenta ha sido totalmente mal entendida y empleada. Para formarnos unas ideas acertadas sobre este tema tan importante, debemos investigar en qué sentido deben estar separadas y diferenciadas las tres grandes ramas de poder para asegurar la libertad.

El oráculo que siempre se consulta y cita en este tema es el célebre Montesquieu. Si bien no es el autor de este valioso precepto de la ciencia política, tiene por lo menos el mérito de presentar y recomendarlo públicamente de la manera más eficaz. En primer lugar, esforcémonos por determinar qué sentido le da en esta cuestión.

La Constitución británica es para Montesquieu lo que Homero fue para los autores didácticos de la poesía épica. Estos consideraron la obra del bardo inmortal como el modelo perfecto del que debían extraer los principios y las reglas del arte épico, y sobre la cual juzgar toda obra análoga. Del mismo modo, este gran crítico político parece haber considerado la Constitución inglesa como el estándar o, para usar sus palabras, como el espejo de la libertad política. Ha presentado en forma de verdades elementales lo que constituyen los diversos principios cardinales de dicho sistema. Por tanto, para estar seguros de que no malinterpretamos su significado en este caso, debemos volver a la fuente de la cual surge esta máxima.

Por poco que profundicemos en la Constitución británica, percibiremos que de ningún modo están totalmente separados y diferenciados entre sí los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. En efecto, el jefe del ejecutivo forma parte íntegra de la autoridad legislativa. Solo él tiene la prerrogativa de hacer tratados con soberanos extranjeros, y una vez suscritos, tienen toda la fuerza de un acto legislativo, aunque con ciertas limitaciones. Todos los miembros de la rama judicial son nombrados por él, y cuando él lo desea puede destituirlos con el consentimiento de ambas Cámaras del Parlamento, que forman uno de sus consejos constitucionales. Parte del legislativo también se constituye en un gran consejo constitucional para el jefe del ejecutivo, y es, por otra parte, la única depositaria de poder judicial en casos de enjuiciamiento de este, y está investido de la jurisdicción de última instancia en todos los demás casos. Los jueces están tan conectados con el poder legislativo que a menudo frecuentan e intervienen en sus deliberaciones, aunque no puedan participar en las votaciones.

De estos hechos que guiaban a Montesquieu podemos inferir claramente que al decir que «no hay libertad cuando en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados se hallan reunidos el poder ejecutivo y el poder legislativo» o «si el poder judicial no se halla separado del poder legislativo y del poder ejecutivo», no quería expresar una ausencia total de *intervención parcial* en los actos de las otras ramas, o de *control* sobre ellas[190]. Su significado, según se desprende de sus propias palabras, e incluso más concluyentemente del ejemplo que examina, solo puede ser este: se han infringido los principios fundamentales de una Constitución libre cuando *todo* el poder de una rama es ejercida por las mismas manos que poseen *todo* el poder de otra rama. En el ejemplo que examinó, este habría sido el caso si el rey, como única cabeza del ejecutivo, también poseyera todo el poder legislativo o la suprema administración de la justicia; o si el cuerpo legislativo íntegro poseyera la suprema autoridad judicial o ejecutiva. Pero este no es uno de los fallos de aquella Constitución. Quien ostenta todo el poder ejecutivo no puede, por su propia cuenta, aprobar una ley aunque sí puede vetar cualquier ley, ni puede administrar justicia personalmente, aunque nombra a los que la administran. Los jueces no pueden ejercer ninguna autoridad del poder ejecutivo, aunque hayan brotado de la cepa ejecutiva, ni ninguna función legislativa, aunque estén aconsejados por los cuerpos legislativos. El legislativo en su conjunto no puede llevar a cabo ningún acto judicial, aunque pueda deponer jueces por medio de un acto conjunto de dos de sus cámaras, y una de estas cámaras posee el poder judicial de última instancia. Una vez más, el legislativo en su conjunto no tiene atribuciones del poder ejecutivo, aunque una de sus cámaras sea la suprema magistratura ejecutiva, y la otra pueda juzgar y condenar a cualquier cargo inferior de la ejecutiva cuando se encausa a esta rama.

Las razones en las que basa sus máximas son una demostración adicional del sentido que quería darles Montesquieu. «Cuando en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados se hallan reunidos el poder ejecutivo y el poder legislativo» dice él, «no hay libertad, porque se puede recelar que *el mismo* monarca o *el mismo* Senado *promulguen* leyes tiránicas para *aplicarlas*

tiránicamente». Y otra vez: «Si el poder judicial se encuentra unido al legislativo, sería arbitraria la potestad sobre la vida y la libertad de los ciudadanos, pues *el juez* sería *legislador*. Si se presenta unido al poder ejecutivo, *el juez* podría tener la fuerza de *un tirano*»[191]. Algunas de estas razones están más pormenorizadas en otros pasajes, pero la breve exposición de ellas que hemos realizado, establece con suficiente claridad el sentido que le hemos dado a esta célebre máxima de tan respetado autor.

Si profundizamos en las constituciones de los diversos estados, descubrimos que, a pesar de la terminología enfática y a veces desmedida que usan para establecer esta máxima, no hay ni un solo caso en que se hayan mantenido absolutamente separadas y diferenciadas las diversas ramas del poder. El estado de Nueva Hampshire, que tiene la Constitución más reciente, reconoce lo imposible e inapropiado que sería evitar toda mezcla de estas ramas, pero ha matizado la doctrina declarando «que los poderes legislativo, ejecutivo y judicial deberían permanecer separados e independientes unos de otros *hasta el extremo permitido por un gobierno libre; o hasta el punto que esté de acuerdo con aquella cadena de interconexión que enlaza el tejido entero de la Constitución en una unión indisoluble de unidad y amistad*». Por tanto, su Constitución mezcla estas ramas de varias maneras. El Senado, que es una parte de la rama legislativa, también constituye un tribunal de justicia para la censura política del ejecutivo[192]. El presidente, siendo jefe de la rama ejecutiva, además preside en el Senado; y aparte de tener siempre un voto al igual que los demás miembros, tiene el voto decisivo en caso de empate. La persona que encabezará al ejecutivo es elegida anualmente por la rama legislativa, y los miembros de esta rama eligen a su consejo de entre sus propias filas. Varios cargos del estado también son nombrados por el poder legislativo, y los miembros de la rama judicial son nombrados por la rama ejecutiva.

Al expresar este artículo fundamental de libertad, la Constitución de Massachusetts ha mantenido una cautela suficiente pero menos extensa. Declara que «la rama legislativa nunca ejercerá poderes de las ramas ejecutiva y judicial, ni siquiera uno de ellos; la rama ejecutiva nunca ejercerá los poderes de las ramas legislativa y judicial, ni siquiera uno de ellos; la rama judicial nunca ejercerá los poderes de las ramas legislativa y ejecutiva, ni siquiera uno de ellos». Esta declaración se corresponde de manera precisa a lo expresado en la doctrina de Montesquieu, como la hemos explicado, y no ha sido violada por la Convención en ninguno de sus puntos. Solamente llega a prohibir que una rama entera ejerza los poderes de otra rama. Pero en la mismísima Constitución a la que acompaña como prólogo se ha permitido que haya una mezcla parcial de poderes. El jefe del ejecutivo tiene un limitado poder de veto sobre el cuerpo legislativo, y el Senado, aunque sea parte del legislativo, es el tribunal para la censura política del ejecutivo[193], tanto de la rama ejecutiva como de la judicial. Los miembros de la rama judicial son, de nuevo, nombrados por la rama ejecutiva y pueden ser depuestos por la misma si así lo indican las dos cámaras legislativas. Finalmente, un cierto número de cargos del gobierno son nombrados cada año por la rama legislativa. Dado que el nombramiento de cargos, sobre todo de la rama ejecutiva, es por naturaleza una función ejecutiva, vemos una ocasión en que los padres fundadores de esta Constitución han violado la regla que ellos mismos establecieron.

Pasaré por alto las constituciones de Rhode Island y Connecticut, pues son anteriores a la Revolución. De hecho, fueron escritas incluso antes de que llegara a ser objeto de atención política este principio que estamos comentando.

La Constitución de Nueva York no contiene ninguna declaración sobre el tema, pero parece mostrar claramente que tuvieron en cuenta el peligro que surgiría de mezclar indebidamente las diversas ramas del poder político. De todos modos, le otorga al jefe del ejecutivo un control parcial

sobre la rama legislativa, e incluso le otorga un control parecido a la rama judicial; también mezcla las ramas ejecutiva y judicial en el ejercicio de este control. Hay miembros de la rama legislativa y ejecutiva en su consejo de nombramientos para cargos, tanto de la rama ejecutiva como de la judicial. Y su órgano de censura política y corrección de errores se compone de una de las cámaras legislativas junto con las personalidades principales de la rama judicial.

La Constitución de Nueva Jersey ha mezclado los diversos poderes de gobierno más que ningún otro citado hasta ahora. El gobernador, que es el jefe del ejecutivo, es nombrado por el poder legislativo; es juez en materia ordinaria, de equidad, y del tribunal testamentario; es miembro del Tribunal Supremo de Apelación, y presidente con voto de una de las cámaras legislativas. Esta misma cámara legislativa actúa como Consejo Ejecutivo del gobernador, y junto con este forma el Tribunal de Apelación. Los miembros de la rama judicial son nombrados por la rama legislativa y pueden ser cesados por una cámara tras ser enjuiciados por la otra.

Según la Constitución de Pensilvania, el presidente, siendo jefe de la rama ejecutiva, será elegido anualmente en una votación en la que predominan miembros de la rama legislativa. En conjunción con un Consejo Ejecutivo nombrará a los miembros de la rama judicial y formará un tribunal para la censura política de cualquier cargo tanto del poder judicial como del ejecutivo. Al parecer, los jueces del Tribunal Supremo y los jueces de paz también pueden ser cesados por el legislativo; y existe además un poder ejecutivo para otorgar perdones en ciertos casos. Los miembros del Consejo Ejecutivo se convierten EX OFFICIO en jueces de paz para todo el estado.

En Delaware la rama legislativa elige cada año al jefe del ejecutivo. Los presidentes de las dos cámaras legislativas son vicepresidentes del poder ejecutivo. El Tribunal Supremo de Apelación lo componen el jefe del ejecutivo y otros seis individuos, nombrados a medias por cada una de las cámaras legislativas. En conjunción con la rama legislativa, el jefe del ejecutivo nombra a los demás jueces. En los diversos estados parece ser que se permite que los miembros del legislativo sean a la vez jueces de paz. En este estado los miembros de una cámara se convierten EX OFFICIO en jueces de paz, como lo son también los miembros del Consejo Ejecutivo. La rama legislativa designa a los principales cargos de la ejecutiva; y una de las cámaras legislativas se constituye en órgano de censura política. Cualquier cargo público puede ser cesado por decisión del poder legislativo.

Maryland ha adoptado esta máxima en el sentido más estricto, declarando que los poderes legislativo, ejecutivo y judicial del gobierno deberán estar perpetuamente separados y diferenciados entre si. Sin embargo, su Constitución establece que el jefe del ejecutivo será nombrado por la rama legislativa, y que los miembros de la rama judicial serán nombrados por la rama ejecutiva.

El lenguaje que utiliza Virginia es incluso más directo en este tema. Su Constitución declara «que los poderes legislativo, ejecutivo y judicial estarán separados y diferenciados, para que ninguno pueda ejercer poderes que pertenecen propiamente a otro, ni podrá nadie ejercer simultáneamente los poderes de más de uno de ellos, con la excepción de los jueces de juzgados de condados, que podrán ser elegidos a cualquiera de las dos Cámaras de la Asamblea». Con todo, encontramos esta clara salvedad con respeto a los miembros de los juzgados inferiores, y además resulta que el jefe del ejecutivo y su Consejo Ejecutivo son nombrados por el poder legislativo, que dos miembros de este pueden ser cesados cada tres años por el legislativo, y que los principales cargos tanto de la rama ejecutiva como de la judicial son nombrados por esta rama legislativa. También está concedida a la rama legislativa la atribución ejecutiva del indulto en un caso concreto.

La Constitución de Carolina del Norte, que declara que «los poderes legislativo, ejecutivo y judicial del gobierno deberán estar separados y diferenciados unos de otros para siempre», a la vez otorga a la rama legislativa el poder de nombrar no solo al jefe del ejecutivo, sino a todos los principales cargos tanto de esa rama como de la judicial.

La Constitución de Carolina del Sur establece que los jefes del ejecutivo serán elegidos por la rama legislativa. A estos últimos también les otorga el poder de nombrar a los miembros de la rama judicial, incluyendo los jueces de paz y los *sheriff,* y de nombrar a los cargos de la rama ejecutiva hasta el grado de capitán del ejército y de la marina de dicho estado.

En la Constitución de Georgia, donde se declara que «las ramas legislativa, ejecutiva y judicial estarán separadas y serán distintas, para que ninguna ejerza los poderes que pertenecen propiamente a otra», descubrimos que la rama ejecutiva es nombrada por la legislativa, y que la prerrogativa ejecutiva del indulto es ejercida en última instancia por la rama legislativa. Incluso los jueces de paz son nombrados por el legislativo.

Al citar estos casos en que no se han mantenido totalmente separadas y diferenciadas las ramas legislativa, ejecutiva y judicial, no quiero ser considerado como un defensor de las formas concretas de estructurar los poderes en estos diversos estados. Estoy perfectamente informado de que, junto con los muchos principios excelentes que muestran, también llevan profundas marcas de la prisa y, más aun, de la falta de experiencia bajo las cuales fueron creadas. Está claro que en algunos casos ha sido violado el principio fundamental en consideración, por una mezcla excesiva o incluso una consolidación de los diversos poderes, y que en ninguna de ellas se ha conseguido mantener en la práctica aquella separación que está plasmada sobre el papel. Lo que deseaba demostrar es que la acusación contra el proyecto constitucional por, supuestamente, vulnerar la sagrada máxima de un gobierno libre, ni se justifica por el verdadero significado que el autor quería darle a esta máxima ni por el sentido que ha tenido hasta ahora en América. Seguiremos tratando este tema tan interesante en el próximo capítulo.

PUBLIUS (Madison)

Número 48
Sobre los medios de dar eficacia en la práctica al principio de la separación de poderes

The Independent Journal, 30 de enero de 1788

En el último capítulo hemos demostrado que la máxima política examinada no requiere que las ramas legislativa, ejecutiva y judicial permanezcan totalmente inconexas entre sí. A continuación me dedicaré a demostrar que el grado de separación requerido por esta máxima como esencial para un gobierno libre, no podrá ser debidamente mantenido en la práctica a menos que estas ramas estén conectadas y entrelazadas entre sí lo suficiente como para dar a cada una un control constitucional sobre las demás.

Todas las partes están de acuerdo en que los poderes propiamente poseídos por una rama no deberían ser administradas directa o íntegramente por ninguna de las otras. También es evidente que ninguna de ellas debería poseer una influencia dominante directa o indirectamente sobre las

otras ramas en la administración de sus poderes respectivos. No se puede negar la naturaleza expansiva del poder, y por ello debería ser frenado para evitar que exceda los límites que se le han asignado. Por tanto, tras distinguir teóricamente las diversas clases de poderes, que por naturaleza se dividen en poder legislativo, ejecutivo y judicial, la siguiente y más difícil tarea es la de proveer alguna garantía práctica para cada uno de ellos ante posibles usurpaciones por parte de los demás. La gran cuestión a resolver sería entonces la de determinar qué seguridad se les debería ofrecer.

¿Será suficiente con establecer de manera precisa los límites de estas ramas en la Constitución del gobierno, y de confiar en estas barreras de papel ante el espíritu expansionista del poder? Al parecer, la mayoría de los padres fundadores de las constituciones americanas han puesto su confianza en esta medida de seguridad. Pero la experiencia nos enseña que hemos sobrevalorado la eficacia de esta provisión, y que será necesario e indispensable establecer alguna defensa más adecuada para proteger a los miembros de gobierno menos fuertes de los más poderosos. Por todas partes vemos cómo la rama legislativa extiende su esfera de actividad y atrae todo poder hacia su impetuosa vorágine.

Tienen tanto mérito los fundadores de nuestra república, por la sabiduría mostrada en sus diseños, que la tarea de señalar sus errores no puede resultar más desagradable. Pero por respeto a la verdad, nos sentimos obligados a señalar lo siguiente: parece como si no consideraran ni por un instante otra amenaza a la libertad que no fuera la de una inflada y voraz jefatura del gobierno con privilegios hereditarios, apoyada y fortalecida por una autoridad legislativa hereditaria. Da la impresión de que se olvidaron del peligro cierto que existe de usurpaciones por parte del poder legislativo, el cual, acumulando todo el poder en un único ámbito, nos llevaría a la misma tiranía que las usurpaciones de poder por parte del ejecutivo.

En un gobierno donde un monarca hereditario tiene numerosas y extensas atribuciones de poder, es justo que se juzgue a la rama ejecutiva como la fuente de peligro, y que sea vigilada con todo el celo de la devoción a la libertad. En una democracia donde una multitud de personas ejercen directamente las funciones legislativas y están continuamente expuestas a las ambiciosas intrigas de la jefatura del gobierno, que se aprovecha de su incapacidad para deliberar de manera regular y de llegar a medidas concertadas, es perfectamente posible que la tiranía surja de este foco si se da una situación de crisis propicia para ello. Pero en una república representativa, donde la jefatura del gobierno está cuidadosamente limitada tanto en la extensión de su poder como en la duración de su mandato, mientras que el poder legislativo lo ejerce una Asamblea que supuestamente influye sobre el pueblo, que confía con osadía en su propia fuerza y que sentirá todas las pasiones que motivan a una multitud sin que su número sea una barrera para lograr los objetivos de sus pasiones por medios racionales, sería más bien contra la vehemente ambición de esta rama contra la que el pueblo debería volcar toda su atención y agotar todas sus precauciones.

Hay otras circunstancias por las cuales la rama legislativa mantiene la superioridad en nuestros gobiernos. Siendo sus poderes constitucionales más extensos y a la vez menos susceptibles de límites precisos, con mayor facilidad podrá encubrir con complejas medidas indirectas sus usurpaciones del poder de las otras ramas. Es frecuente que en cuestiones de la aplicación de ciertas medidas surja en un cuerpo legislativo alguna cuestión que requiera un entendimiento mutuo sobre si se ha de extender fuera de la esfera de su competencia legislativa. En cambio, el poder ejecutivo está restringido a un círculo más reducido y es más simple en su naturaleza, y el poder judicial está limitado por unos confines incluso más concretos. Por ello, un proyecto de usurpación de poderes efectuado por cualquiera de estas dos ramas sería inmediatamente manifiesto y se vería frustrado. Y no termina allí el asunto: la rama legislativa es la única que tiene acceso al bolsillo de los

contribuyentes. En ciertas constituciones tiene plena discreción al respecto y en todas mantiene la influencia principal sobre lo que se le paga a los funcionarios de las otras ramas. Surge así una dependencia de la primera por parte de estas otras ramas, lo cual le da incluso más vía libre para la expansión.

He recordado nuestras propias experiencias para manifestar la veracidad de lo que planteo sobre este tema. Si fuera necesario verificar estas experiencias con pruebas concretas, podríamos ofrecer múltiples ejemplos. Podría aportar pruebas abundantes de las actas y de los archivos de cada estado de la Unión. Pero para presentar evidencia de una manera más concisa, aunque igualmente convincente, pondré dos ejemplos de sendos estados y me apoyaré en dos autoridades indiscutibles.

El primer caso lo encontramos en Virginia, un estado que, como hemos visto, declara expresamente en su Constitución que las tres grandes ramas no deberían estar entrelazadas. La autoridad en la que se basa este argumento es la del señor Jefferson, que además de sus referencias como consejero de operaciones de un gobierno, fue Jefe de gobierno de dicho estado. Para poder expresar de lleno sus ideas, derivadas de su experiencia en este tema, será necesario que citemos un pasaje de cierta extensión extraído de sus interesantísimas *Notas sobre el estado de Virginia:*

«Todos los poderes legislativos, ejecutivos y judiciales del gobierno se reúnen en el cuerpo legislativo. La concentración de estos poderes en unas mismas manos encaja perfectamente con la definición de lo que es un gobierno despótico. No ofrece ningún alivio el hecho de que estos poderes los esté ejerciendo una pluralidad de hombres y no uno solo. Es indudable que serán tan opresivos 173 déspotas como lo sería uno solo, y los que dudan de ello, que vean lo sucedido en la República de Venecia. Nos valdrá de poco el haberlos elegido nosotros mismos. No hemos luchado para establecer un gobierno de *despotismo electivo*. Luchamos por uno que estuviese fundado no solo en principios de libertad, sino que además tuviera los poderes de gobierno divididos y equilibrados entre varios cuerpos de magistrados, y que ninguno de ellos pudiera trascender sus límites legales sin ser eficazmente frenado y restringido por los demás. Por esta razón la Convención que aprobó el estatuto de gobierno puso como fundamento el que las ramas legislativa, ejecutiva y judicial estuviesen separadas y diferenciadas, para que nadie pudiera ejercer a la vez los poderes de más de una de ellas. *Pero no se estableció ninguna barrera entre estos distintos poderes*. Los órganos judiciales y ejecutivos dependen del legislativo para su retribución en sus cargos, e incluso para su permanencia en ciertos casos. Por ello si la rama legislativa asume poderes ejecutivos o judiciales, no es probable que surja una oposición a ello y si surgiese no podrá ser eficaz, puesto que las formas de proceder de la Asamblea se pueden convertir en disposiciones que obligan a las otras ramas. Así, *en muchas* ocasiones, *ha tomado decisiones sobre derechos* que deberían haber sido *decididos* en el sistema *judicial*, y *cuando está en sesión la Asamblea, es cada vez más habitual y frecuente que dirija al poder ejecutivo*»[194].

El otro estado que utilizaré como ejemplo es el de Pensilvania, y la otra autoridad al que me refiero es el Consejo de Censores, que se reunió entre 1783 y 1784. Según indicaba la Constitución, una parte de las obligaciones de este cuerpo incluía la de «investigar si la Constitución se ha mantenido incólume en todas sus partes, y si las ramas legislativa y ejecutiva del gobierno han cumplido con sus obligaciones como guardianes del pueblo, o si han asumido para sí o ejercido poderes distintos o mayores que los que les son otorgados por la Constitución». Al cumplir con la tarea encomendada, el consejo necesariamente debía comparar tanto los actos del poder legislativo como del ejecutivo con los poderes constitucionales de estas ramas. De los hechos enumerados y

según lo que indica la mayoría de ambos bandos en el consejo, se deduce que la Constitución ha sido flagrantemente violada por el poder legislativo en destacadas ocasiones.

Un gran número de leyes han sido aprobadas vulnerando, sin una clara necesidad de ello, la regla que requiere que cualquier propuesta de ley que afecte al público esté previamente impresa para una evaluación pública, siendo esta una de las principales precauciones utilizadas en la Constitución para evitar actos legislativos inapropiados. Ha sido vulnerado el derecho constitucional a tener un juicio ante un jurado, se han asumido poderes no delegados por la Constitución, y se han usurpado ciertos poderes del ejecutivo. En ocasiones han sido modificados los sueldos de los jueces, que han de permanecer invariables según indica de manera expresa la Constitución; y con frecuencia la rama legislativa ha tomado en sus manos el poder decisorio de casos que estaban bajo control judicial.

Los que quieran ver los detalles concretos de cada una de estas cuestiones pueden consultar las actas del consejo, pues están publicadas. Algunos casos pueden haber derivado de circunstancias concretas relacionadas con la guerra, pero se le puede considerar a la mayoría como el fruto espontáneo de un gobierno mal constituido.

Parece ser que la rama ejecutiva también ha cometido numerosos actos inconstitucionales, pero hay tres observaciones que se deberían hacer al respecto. *Primero,* la gran mayoría de las veces surgieron en situaciones de necesidad por la guerra, o bien se hicieron siguiendo las recomendaciones del Congreso o del comandante en jefe. *Segundo,* en la mayoría de los casos restantes se ajustaban a los deseos expresos o públicos de la rama legislativa. *Tercero,* la rama ejecutiva de Pensilvania se distingue de la de los demás estados por poseer muchos miembros. En este sentido se parece tanto a una Asamblea Legislativa como a un Consejo Ejecutivo. Es más fácil que se adopten medidas no autorizadas cuando la rama ejecutiva no está gestionada por uno solo o por unos pocos, pues entonces se elude cualquier responsabilidad individual a la hora de asumir responsabilidades por los actos de este cuerpo, y todos sienten seguridad en el ejemplo y en la influencia mutua de los demás miembros.

Basándome en estas observaciones, es razonable concluir que una mera demarcación sobre el papel de lo que son los límites constitucionales de las diversas ramas, resulta de todo punto insuficiente para protegernos de usurpaciones de poder que llevan a una concentración tiránica de todos los poderes de gobierno en unas mismas manos.

PUBLIUS (Madison)

Número 49
Continuación del mismo tema

The New York Packet, 5 de febrero de 1788

El autor de las *Notas sobre el estado de Virginia* que citamos en el capítulo anterior incluye, junto con esa obra tan valiosa, un borrador preparado para una Convención que debía convocar la Asamblea Legislativa en 1783 con el fin de adoptar una Constitución para dicha comunidad. Como todo lo que surgió de su pluma, este plan ofrece un cambio en la forma de pensar, algo original,

profundo y acertado. Más allá de esto, se merece nuestra atención por mostrar tanto una ferviente devoción a la forma republicana de gobierno, como una visión ilustrada de las peligrosas tendencias de las que esta debería guardarse. Es posible que proceda de él una de las precauciones propuestas, y a la postre parece depender de ella para salvaguardar las ramas de poder más débiles ante las usurpaciones de las más fuertes. Puesto que está directamente relacionada con el tema de nuestra investigación, no la deberíamos pasar por alto.

Propone que «cada vez que dos de las tres ramas del gobierno estén de acuerdo, expresando cada una la opinión favorable de dos tercios de sus miembros, indicando que es necesaria una Convención para modificar la Constitución, o para *corregir infracciones de ella,* se convocará una Convención a este fin»[195].

Habida cuenta que el pueblo constituye la única fuente legítima de poder, y que de él emana la carta constitucional de la que derivan sus poderes las diversas ramas del gobierno, para ajustarnos escrupulosamente a la teoría republicana tendremos que recurrir a la misma autoridad originaria cuando sea necesario aumentar, disminuir o remodelar los poderes del gobierno, y cada vez que alguna rama esté invadiendo la autoridad constitucional de las otras. Dado que las diversas ramas están perfectamente coordinadas según los términos de su cometido común, es evidente que ninguna de ellas puede pretender tener un derecho exclusivo o superior para decidir los límites entre sus poderes respectivos. Sin apelar al pueblo mismo, ¿cómo se podrán evitar las usurpaciones por parte del más fuerte o reparar daños causados al más débil? El pueblo, como garantía última de todo poder, es el único que puede declarar cual es su verdadero sentido y asegurar su cumplimiento.

Está claro que este razonamiento posee gran fuerza, y que debe permitirse para mostrar una vía constitucional dispuesta y abierta al pueblo, a fin de que pueda ser este quien decida en ocasiones importantes y extraordinarias. Pero surgen objeciones insuperables ante la propuesta de recurrir al pueblo en todos los casos relacionados con mantener a las diversas ramas del poder dentro de sus límites constitucionales.

En primer lugar, esta disposición no se extiende al caso de una unión de dos ramas contra la otra. Si la autoridad legislativa, que posee tantos medios para influir en las intenciones de las otras, pudiera conseguir el apoyo de cualquiera de las otras dos ramas, o de un tercio de sus miembros, la otra rama no podría derivar ninguna ayuda de esta disposición preventiva. Sin embargo, no profundizaré en esta objeción, pues más que contraria al principio mismo, se puede considerar como contraria a las modificaciones del principio.

Otra objeción que se podría considerar como inherente al principio sería esta: como cada recurso al pueblo implica algún defecto en el gobierno, si se hiciera a menudo el gobierno perdería buena parte de la veneración que el tiempo confiere a todas las cosas, y sin la cual pueden sufrir inestabilidad incluso los gobiernos más sabios y libres. Si es verdad que todos los gobiernos descansan en la opinión pública, es igualmente cierto que la fuerza de las opiniones de cada individuo y la influencia real que estas ejercen sobre su conducta dependen, en gran medida, del número de personas que se imagina de acuerdo con su opinión. La razón humana, como el hombre mismo, es tímida y cautelosa cuando está sola, y consigue firmeza y confianza según el número de personas con las que está asociada. Cuando los ejemplos que fortalecen una opinión son a la vez *antiguos* y *numerosos,* se sabe que tendrán un efecto doble. En una nación de filósofos habría que ignorar esta consideración, pues la reverencia a las leyes estaría lo suficientemente inculcada por la voz de una razón ilustrada. Pero una nación de filósofos es tan ficticia como la filosófica

raza de reyes que añoraba Platón. En todas las demás naciones, un gobierno racional no considerará como una ventaja superflua el poder tener la opinión pública de su parte.

Hay una objeción incluso más seria a la idea de plantear cuestiones constitucionales con frecuencia ante la sociedad entera para que esta las decida: el peligro de que se pudiera enturbiar la paz pública, excitando demasiado las pasiones públicas. Hemos de confesar que estos experimentos son de una naturaleza tan delicada que no deberían ser repetidos innecesariamente, aunque hayamos tenido éxito en las revisiones de nuestras formas de gobierno actuales, lo cual hace honor a la virtud e inteligencia del pueblo de América. Debemos recordar que todas las constituciones existentes fueron concluidas en medio de un peligro que reprimía las pasiones más contrarias al orden y a la concordia, en medio de una confianza entusiasta del pueblo hacia sus líderes patrióticos, lo cual atenuaba la frecuente diversidad de opiniones en grandes cuestiones nacionales, en medio de un ardor universal por nuevas y contrapuestas formas, surgido del resentimiento y de la indignación universal que existía contra el antiguo gobierno. En aquel tiempo, ningún partido relacionado con los cambios efectuados o los abusos a reformar podía interferir en la operación. En el futuro, por lo general, podemos esperar situaciones que no vayan a presentar esta misma seguridad ante el supuesto peligro.

Pero la mayor objeción de todas es que las decisiones que probablemente resulten de apelar al pueblo no responderán al objetivo de mantener el equilibrio constitucional del gobierno. Hemos visto cómo los gobiernos republicanos tienden a ampliar el poder legislativo a expensas de los demás poderes[196]. Por ello, normalmente serán las ramas ejecutiva y judicial las que apelen al pueblo. Pero sea cual sea su origen, ¿todas las ramas tendrán las mismas ventajas en esta pugna? Veamos sus diversas situaciones. Los miembros de las ramas ejecutiva y judicial serán pocos en número y conocidos por solo una pequeña parte del pueblo. Los miembros de la rama judicial, por la forma de nombrarles y su permanencia, estarán demasiado distantes del pueblo para poder compartir sus predilecciones. Los miembros de la rama ejecutiva suelen ser vistos con recelo, y su administración siempre estará amenazada por la posibilidad de ser reprobable o impopular. En cambio, la rama legislativa está compuesta de numerosos individuos, que están distribuidos entre el pueblo en general, viviendo entre ellos. Por sus vínculos de sangre, de amistad, y de relaciones sociales, abarcan una gran parte del sector más influyente de la sociedad. La naturaleza de su labor pública hace que tengan una influencia personal entre la gente, y que tengan más proximidad como guardianes confidenciales de los derechos y libertades del pueblo. Con estas ventajas, es prácticamente inimaginable que la rama opuesta pueda tener una posibilidad similar de conseguir un resultado favorable.

Pero no se trata solo de que la rama legislativa vaya a tener mayor éxito en defender su causa ante el pueblo. Los representantes del pueblo seguramente serán constituidos como jueces en esta contienda. La misma influencia que les ganó la elección a la rama legislativa les asegurará además la elección como miembros de la Convención. Si no es así con todos, seguramente será el caso de muchos de ellos, y es probable que sean elegidos aquellos líderes de los que depende todo en este tipo de cuerpos políticos. En resumen, la Convención estaría compuesta principalmente de personas que habían sido, son en el momento, o esperan ser miembros de la rama cuya conducta está siendo juzgada. Por tanto, serían a la vez juez y parte del asunto a decidir.

En ocasiones, puede ocurrir que se apele al público en casos que no vayan a perjudicar tanto a las ramas ejecutiva y judicial. Los abusos de la rama legislativa podrían ser tan flagrantes y tan repentinos que no admitan ninguna reinterpretación engañosa. Un segmento poderoso de esta rama podría aliarse con las otras ramas. El poder ejecutivo podría estar en manos de algún favorito del

pueblo. En tal caso, los prejuicios a favor de la rama legislativa podrían influir menos en la decisión del público. Pero aun así, nunca se decidiría esta cuestión por sus propios méritos. Estaría influida inevitablemente por las posturas de las partes ya establecidas, o de corrientes que surgiesen en torno a la cuestión a tratar. Se vería influida por personas de distinguido carácter y gran influencia pública. Decidirían el asunto las mismas personas que fueron agentes o adversarios de las medidas en cuestión. Por tanto, sería una decisión juzgada por las *pasiones* del público, no por su *razón*. Ahora bien, el gobierno debería estar controlado y regulado únicamente por la razón de la ciudadanía. En cambio, sus pasiones deberían estar controladas y reguladas por el gobierno.

Ya vimos en el capítulo anterior que, a la hora de confinar a las diversas ramas dentro de los límites de sus derechos legales, resultan insuficientes unas simples declaraciones en una Constitución escrita. Para alcanzar este fin tampoco parece ser apropiado o eficaz el apelar al pueblo continuamente. No examinaré las disposiciones de otra naturaleza contenidas en este plan, para decidir si son adecuadas, pues algunas están innegablemente fundadas en principios políticos firmes, y todas están estructuradas con singular genio y precisión.

PUBLIUS (Madison)

Número 50
Continuación del mismo tema

The New York Packet, 5 de febrero de 1788

Tal vez se diga que, para *evitar o corregir algún incumplimiento de la Constitución,* en vez de recurrir *ocasionalmente* al pueblo, con todos los inconvenientes ya citados, sería más apropiado y adecuado hacer consultas populares *periódicamente*.

Hay que tener en cuenta que al examinar estas opciones, no las considero necesariamente como maneras de *alterar* la Constitución, sino que me limito a examinar su capacidad para *hacerla respetar,* manteniendo a las diversas ramas del poder dentro de unos límites preestablecidos. Recurrir al pueblo con una cierta regularidad resulta ya de entrada tan poco deseable como hacerlo según surjan ocasiones concretas para ello. Si se hicieran consultas a intervalos cortos, serían tan recientes las medidas a evaluar y rectificar, que cargarían con todo el peso de las circunstancias que tienden a viciar y pervertir el resultado de las revisiones esporádicas. Si se hicieran a intervalos largos, el comentario anterior se aplicaría a cualquier medida que sea reciente, mientras que la mayor distancia en el tiempo de las otras ofrecerá la ventaja de una evaluación desapasionada que estará contrarrestada por determinadas desventajas intrínsecas. En primer lugar, la posibilidad de que en un futuro lejano el público reaccione negativamente será una forma muy endeble de evitar que el poder llegue a los excesos a los que pueda sentirse atraído en el presente. ¿Alguien se puede imaginar que los 100 o 200 miembros que componen una Asamblea Legislativa y que persiguen ansiosamente algún objetivo predilecto, saltándose las restricciones impuestas por la Constitución, vayan a frenar su plan por consideraciones relacionadas con una posible censura de su conducta que pueda tener lugar a diez, quince o veinte años vista? Por otra parte, a menudo ocurrirá que los abusos ya habrán conseguido su fin perjudicial antes de que entre en acción el remedio propuesto,

y cuando no fuera así, habrán tenido tiempo suficiente para lograr una implementación extensa, echando unas raíces tan profundas que no serán fáciles de eliminar.

En uno de los estados se intentó hacer una enmienda de su Constitución para corregir unas infracciones recientes, además de buscar otros fines adicionales. Como hemos visto, uno de los objetivos del Consejo de Censores que se reunió en Pensilvania en 1783 y 1784 fue el de averiguar «si la Constitución ha sido vulnerada, y si las ramas legislativa y ejecutiva han invadido las competencias de la otra». Este experimento político tan importante y nuevo merece ser examinado desde varios ángulos. Puede ser considerado poco concluyente en algunos temas por constituir un solo experimento llevado a cabo en circunstancias un tanto particulares. Pero en cuanto al caso en cuestión, incluye ciertos hechos que me aventuraría a considerar como un ejemplo íntegro y suficiente del razonamiento que he empleado.

Primero, al examinar los nombres de los miembros del Consejo, vemos que por lo menos algunos de los más activos y destacados también eran miembros activos e importantes de partidos ya existentes en dicho estado.

Segundo, parece ser que los mismos miembros activos y destacados del consejo también fueron miembros activos e influyentes de las ramas legislativa y ejecutiva durante el periodo en cuestión, o bien patrocinaban o se oponían a las mismas medidas que estaban siendo juzgadas para determinar su constitucionalidad. Dos de sus miembros habían sido vicepresidentes de dicho estado, y en el septenio anterior varios de ellos habían formado parte del Consejo Ejecutivo, otro había sido presidente del Parlamento, y bastantes habían sido miembros destacados de la Asamblea Legislativa.

Tercero, cada página de las actas testifica del efecto de todas estas circunstancias en el tono de sus deliberaciones. Durante toda la duración del Consejo, estuvo dividido en dos partidos consolidados y violentos. Este hecho lo reconocen los miembros del Consejo, lamentándose de ello, y aunque no lo llegaran a admitir, el tono de sus actas lo demuestra con la misma claridad. En todos los temas tratados, aunque fuesen de poca importancia o sin relación alguna entre sí, siempre aparecen los mismos nombres distribuidos en dos bandos enfrentados. Sin peligro alguno de equivocarse y sin desear ser crítico con ninguno de los partidos o con sus miembros, cualquier observador objetivo concluirá que en sus decisiones desafortunadamente prevaleció la *pasión,* y no la *razón*. Cuando los individuos ejercen su razón fría y libremente sobre una variedad de cuestiones, inevitablemente formulan opiniones diversas sobre algunas de ellas. Pero cuando están gobernados por una pasión común, resultan idénticas sus opiniones, si es que las podemos llamar así.

Cuarto, como mínimo podemos decir que en varias ocasiones las decisiones de este cuerpo parecen malinterpretar los límites establecidos para las ramas legislativa y ejecutiva, en vez de circunscribirlas y retenerlas dentro de sus respectivas esferas constitucionales.

Quinto, nunca he visto que las decisiones de este consejo sobre temas constitucionales, fuesen correctas o incorrectas, tuviesen algún efecto en cambiar las prácticas ya establecidas por las interpretaciones jurídicas de la Asamblea Legislativa. Si no me equivoco, parece ser que en una ocasión la actual Asamblea Legislativa llegó hasta el extremo de rechazar la interpretación jurídica que hizo el consejo, y salió victoriosa de la contienda.

Por lo tanto, este cuerpo de censores muestra con sus investigaciones que existe una enfermedad y, con su ejemplo, la ineficacia del remedio. Esta conclusión no puede ser invalidada alegando que el estado en que tuvo lugar este experimento estaba en crisis, y que durante mucho tiempo ya había estado violentamente enardecido e invadido por el furor partidista. ¿Podemos suponer que en algún

futuro septenio este estado vaya a estar libre de la presencia de partidos políticos? ¿Debemos suponer que habrá algún estado que no tenga partidos durante este periodo o cualquier otro? No deberíamos suponer o desear algo así, pues la extinción de los partidos solo puede tener lugar en situaciones de ansiedad generalizadas por la seguridad pública, o bien al producirse una extinción absoluta de la libertad.

Aunque tomáramos la precaución de excluir a todas aquellas personas que estuvieron relacionadas con el gobierno anterior de participar en estas asambleas elegidas por el pueblo para evaluar los actos de la anterior administración de gobierno, no evitaríamos las dificultades inherentes a todo ello. Esta tarea tan importante probablemente pasaría, entonces, a manos de unos individuos menos capacitados, que en este sentido no resultarían mejores que los otros. Aunque no hubiesen estado involucrados directamente en dicha administración de gobierno, y no hubiesen actuado como agentes directos de las medidas a evaluar, seguramente habrán sido participantes activos en partidos relacionados con estas medidas y habrán sido elegidos con el apoyo de estos.

PUBLIUS (Madison)

Número 51
Continuación y conclusión del mismo tema: frenos y equilibrios estructurales que resultan de combinar los principios republicanos con el sistema federal

The Independent Journal, 6 de febrero de 1788

¿A qué fórmula recurriremos para mantener, en la práctica, la necesaria división de poderes entre las diversas ramas, según lo establecido en la Constitución? La única respuesta posible es que, como todas las provisiones externas son inadecuadas, habrá que solucionar el defecto construyendo una estructura interna de gobierno tal que sus diversas partes constitutivas puedan mantener a las demás en su sitio gracias a la relación que establecen unas con otras. Sin llegar a desarrollar íntegramente esta idea tan importante, me aventuraré a hacer unas cuantas observaciones generales que tal vez aclaren la idea y nos ayuden a formar un juicio más correcto sobre los principios y la estructura de gobierno propuestos por la Convención.

Es evidente que para poder establecer una base suficiente para ejercer los diversos poderes de gobierno de forma independiente y diferenciada, lo cual todos admiten hasta cierto punto como algo esencial para preservar la libertad, cada rama deberá poseer una voluntad propia. En consecuencia, cada rama debería estar organizada de tal manera que sus miembros tengan la menor influencia posible en el proceso de nombramiento de los miembros de las otras ramas. Para adherirnos estrictamente a este principio haría falta que todos los nombramientos a altos cargos de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial estuviesen en manos de la fuente misma de toda autoridad, el pueblo, por vías que no se comuniquen entre sí. Tal vez no sería tan difícil en la práctica como parece sobre el papel, pero, de todos modos, a la hora de llevarlo a cabo surgen dificultades y gastos adicionales. Por esto habría que permitir una cierta desviación del principio. En concreto, hay dos razones por las cuales tal vez sea inapropiado insistir inflexiblemente en ello a la hora de crear el poder judicial. En primer lugar, esta rama necesita de personas que posean

ciertas cualidades, por lo cual resulta primordial que se tenga en cuenta cómo asegurar la selección de ciudadanos suficientemente cualificados. Segundo, al ser nombrados para una plaza fija en esa rama, rápidamente perderán cualquier dependencia que hayan sentido hacia la autoridad que les haya elegido.

Es igualmente evidente que los miembros de cada rama deberían ser tan independientes de los de las otras como sea posible en cuanto a la retribución económica asociada con su plaza. Si los cargos del ejecutivo o los jueces no son independientes del poder legislativo en este aspecto, su independencia en otros campos será meramente formal.

Nuestra mayor seguridad, ante una posible concentración paulatina de los diversos poderes en una misma rama, vendrá de otorgar a los cargos que gobiernan cada ámbito tanto medios constitucionales apropiados, cuanto motivos personales para querer resistir tales usurpaciones por parte de otros. En este caso, como en cualquier otro, la provisión para la defensa ha de ajustarse a la amenaza real de un ataque. La ambición debe constituir un contrapeso a la ambición. Los intereses personales de un individuo tienen que estar ligados a los derechos constitucionales del puesto que ocupa. El hecho de que sea necesario este tipo de recursos para limitar los abusos en el gobierno puede ser un reflejo de la naturaleza humana, pero al fin y al cabo, ¿qué es el gobierno sino el mejor reflejo de la naturaleza humana? Si los seres humanos fuésemos ángeles, no haría falta un gobierno, y si estuviésemos gobernados por ángeles, no haría falta tener controles externos o internos en el gobierno. Al diseñar un gobierno que ha de ser administrado por seres humanos sobre otros seres humanos, la mayor dificultad radica en que, primero, hay que habilitar al gobierno para que controle a los ciudadanos y, luego, obligarlo a controlarse a sí mismo. La principal manera de controlar al gobierno es, sin duda, hacer que dependa del pueblo, pero la experiencia nos ha mostrado la necesidad de tomar otras precauciones adicionales.

En todo el universo de asuntos humanos, tanto privados como públicos, se puede observar esta política de establecer, a falta de mejores motivaciones, unos intereses contrarios y enfrentados entre sí. Encontramos esto, sobre todo, en cualquier distribución de poderes subordinados, donde siempre se busca dividir a los diversos cargos y establecerlos de tal manera que cada uno sea un contrapeso a otro, que los intereses privados de cada individuo actúen como centinelas que velan por los derechos públicos. Estos inventos de la prudencia también serán necesarios en la distribución de los poderes supremos del Estado.

Pero no es posible darle a cada rama el mismo grado de poder para defenderse. En un gobierno republicano la autoridad legislativa es necesariamente la dominante. Para solucionar este inconveniente hace falta dividir a la rama legislativa, haciendo que sus partes tengan diversos métodos de elección y principios de acción que difieran entre sí, estando tan inconexos unos con respecto a los otros como permita la naturaleza de sus funciones comunes y su común dependencia de la sociedad. Tal vez sean necesarias incluso mayores precauciones para evitar usurpaciones peligrosas. Ya que el peso de la autoridad legislativa requiere que esta sea dividida, es posible que la debilidad del brazo ejecutivo requiera que este sea fortalecido. A primera vista, la defensa más natural que se podría ofrecer al jefe del ejecutivo ante el poder legislativo sería la del veto absoluto. Pero tal vez no sea una defensa del todo segura, ni suficiente. En situaciones normales es posible que no sea usado con la necesaria firmeza, y en situaciones extraordinarias puede que se abuse de ello, utilizándolo de manera desleal. ¿No se podría resolver este defecto del veto absoluto estableciendo algún vínculo limitado entre la rama más débil y la parte más débil de la rama más fuerte, para que este último pueda apoyar al primero en sus derechos constitucionales sin alejarse demasiado de las competencias de su propia rama?

Si este razonamiento está basado en principios justos, y estoy convencido de que así es, al aplicarlos a la Constitución federal veremos que no concuerda del todo con ellos, pero que las constituciones de los diversos estados se ajustan infinitamente menos a estos principios. Hay, por otra parte, dos consideraciones particularmente aplicables al sistema federal americano y que lo sitúan en bajo una luz especialmente interesante.

Primero, en una república unitaria todo el poder cedido por el pueblo es administrado por un solo gobierno, y se evitan las usurpaciones de poder dividiendo al gobierno en varias ramas independientes entre sí. En la república compuesta de América, el poder que delega el pueblo está, primeramente, dividido entre dos gobiernos, y luego la parte otorgada a cada gobierno está a su vez dividida entre distintas ramas que son independientes unas de otras. Por ello, el pueblo goza de una doble seguridad con respecto a sus derechos: los diversos gobiernos se controlarán unos a otros, a la vez que cada gobierno se controlará a sí mismo.

Segundo, en una república es muy importante que se proteja no solo a la sociedad de los abusos que puedan cometer sus gobernantes, sino también a una parte de la sociedad de las injusticias que puedan perpetrar otros segmentos de la misma. Entre diversas clases de ciudadanos hay necesariamente intereses diversos. Si una mayoría se une en torno a ciertos intereses comunes, esto supondrá una amenaza para los derechos de la minoría. Solo hay dos formas de evitar este mal: crear una voluntad en la comunidad que sea independiente de la mayoría, es decir, de la sociedad misma, o que la sociedad contenga ciudadanos con características tan diversas como para hacer muy improbable o imposible una alianza injusta de la mayoría. El primer método predomina en todos los gobiernos que tienen una autoridad hereditaria o autoproclamada. En el mejor de los casos solo ofrece una seguridad precaria, pues un poder que sea independiente del público será tan capaz de adoptar las posiciones injustas de la mayoría como los intereses justos de la minoría, o volverse contra ambos.

El segundo método está ejemplificado en la república federal de los Estados Unidos. Toda su autoridad deriva de la sociedad y depende de ella, y la sociedad misma estará fragmentada en tantas partes, intereses y clases de ciudadanos que los derechos de individuos o de una minoría apenas estarán amenazados por los intereses conjuntos de la mayoría. En un gobierno libre debe haber la misma seguridad para los derechos civiles que para los derechos religiosos. En un caso hace falta tener una multiplicidad de intereses y en el otro una multiplicidad de confesiones religiosas. En ambos casos el grado de seguridad dependerá del número de intereses y de confesiones, y esto se supone que estará en función del tamaño del país y del número de habitantes bajo un mismo gobierno. Todo partidario sincero y reflexivo del sistema de gobierno republicano comprenderá que esta forma de ver el tema sitúa al sistema federal bajo una luz muy favorable, pues muestra que cuanto más se restrinja el territorio de la Unión a la hora de formar confederaciones o estados, más posibilidades tendrá la mayoría de establecer alguna alianza opresiva. En una estructura republicana esto reduciría los derechos de cada clase de ciudadanos, y entonces haría falta un aumento proporcional de la estabilidad e independencia de otra parte del gobierno, que es la única seguridad alternativa.

La justicia siempre ha sido y será la finalidad tanto de un gobierno como de la sociedad civil. Siempre se busca la justicia, y se persigue hasta que se consiga, o hasta que uno pierde la libertad en el intento. En una sociedad estructurada de tal modo que una facción más poderosa puede fácilmente unirse para oprimir a la parte más débil, se puede decir que reina tan libremente la anarquía como en el estado de naturaleza, donde no hay seguridad alguna para el más débil ante la fuerza del más poderoso. Pero dada la inseguridad de las condiciones en esta última situación,

incluso los individuos más fuertes se sentirán inclinados a someterse a un gobierno que les proteja tanto a ellos como a los débiles. También en el primer caso las facciones o los partidos más poderosos progresivamente sentirán deseos de tener un gobierno que proteja a todos, tanto a débiles como a poderosos. Nadie dudará de que, si el estado de Rhode Island se separara de la Confederación y se proclamara independiente, debido a su extensión tan limitada mostraría múltiples casos de opresión de derechos por parte de las mayorías facciosas en su estructura popular de gobierno, hasta que al final levantarían su voz las mismas facciones que malgobiernan, pidiendo un poder que sea independiente del pueblo. En la extensa república de Estados Unidos, dada la gran variedad de intereses, partidos y creencias que abarca, rara vez llegará a formarse una coalición de la mayoría de la sociedad, a menos que se base en principios de justicia y bienestar general. Y cuantas menos amenazas haya por parte de la mayoría, menos pretextos habrá para proteger a una minoría por medio de una voluntad en el gobierno que no dependa de la mayoría, es decir, independiente de la sociedad civil. A pesar de las opiniones contrarias, sigue siendo cierto y significativo que cuanto más extensa sea una sociedad, dentro de los límites de una esfera practicable, más capaz será de gobernarse a sí misma. Afortunadamente para la *causa republicana*, tal esfera practicable puede ser ampliada de modo notorio, si se modifica y se combina sabiamente con el *principio federal*.

PUBLIUS (Madison)

Número 52
Cualidades de los votantes y miembros de la Cámara de Representantes

The New York Packet, 8 de febrero de 1788

Tras la discusión más general de los últimos cuatro capítulos, ahora procederemos a un examen más concreto de las diversas partes del gobierno. Comenzaremos por la Cámara de Representantes.

Ante todo, hay que considerar los criterios que necesariamente determinarán quienes pueden votar, y quienes ser elegidos. Los requisitos a cumplir para poder votar serán idénticos a los que se aplican en las elecciones a la cámara más numerosa de los estados. La definición del derecho de sufragio es tenida, con razón, como un artículo fundamental de cualquier gobierno republicano. Por ello la Convención tenía la obligación de definir y establecer este derecho en la Constitución, pues habría sido inapropiado dejarlo para que el Congreso lo definiera en algún momento del futuro. Por la misma razón, tampoco habría sido apropiado dejarlo a la discreción legislativa de los estados, pues habría hecho depender excesivamente de los gobiernos de estos a dicha rama del gobierno federal, cuando debía depender solo del pueblo. La conversión de los diversos requisitos estatales en una regla uniforme habría sido, seguramente, tan insatisfactorio para determinados estados como difícil de lograr en la Convención. Por tanto, de entre las posibles opciones, la solución ofrecida por la Convención parece ser la mejor. Debe ser considerada como satisfactoria para todos los estados, pues se ajusta bien a los parámetros que cualquier estado ha establecido ya, o vaya a establecer en el futuro. Ofrece seguridad para los Estados Unidos, pues es algo que no puede ser alterado por los gobiernos de los estados, debido a que está fijado en las constituciones

de estos, y no hay porqué temer que el pueblo vaya a alterar esta parte de sus constituciones estatales para menoscabar unos derechos que les reconoce la Constitución federal.

La Convención ha tenido muchísima razón al considerar y regular los criterios que rigen el poder ser elegido, pues son más susceptibles de uniformidad, y estaban más descuidados e indefinidos en las constituciones de los estados. Para ser representante de los Estados Unidos, un individuo tiene que haber cumplido los 25 años, haber sido ciudadano estadounidense por siete años, ser habitante del estado que representa al ser elegido y, mientras ocupe su escaño, no puede desempeñar ningún otro cargo para los Estados Unidos. Una vez establecidas estas restricciones razonables, la puerta a esta parte del gobierno federal queda abierta a cualquier tipo de personas cualificadas, sean nativos o inmigrantes, jóvenes o mayores, pobres o ricos, y de cualquier confesión religiosa.

Otro ángulo desde el cual examinar esta rama del poder político es el periodo de duración del mandato de los representantes. Para decidir si es acertado o no este artículo, hay que considerar dos cuestiones: primero, si ofrecen seguridad las elecciones cada dos años, y segundo, si son necesarias o útiles.

Primero, ya que resulta esencial para la libertad que el gobierno tenga, en general, los mismos intereses que el pueblo, también es particularmente importante que la cámara en consideración dependa directamente del pueblo y disfrute de considerable afecto popular. Es indudable que la única política capaz de asegurar esta dependencia y cercanía es la de tener elecciones frecuentes. Pero no parece ser posible determinar de manera precisa la frecuencia exacta que sería necesaria para alcanzar este fin, pues habrá una variedad de circunstancias que influyan en todo ello. Consideremos nuestras experiencias, pues debemos dejarnos guiar por ellas siempre que sea posible.

Es solamente ahora, en los tiempos modernos, donde esperamos encontrar ejemplos instructivos del sistema representativo como sustituto de las reuniones de ciudadanos, pues en la Antigüedad era conocido solo de manera muy imperfecta. Para evitar una investigación excesivamente imprecisa y difusa, será mejor que en esto nos limitemos a unos cuantos ejemplos muy conocidos y análogos a nuestro caso concreto. El primer ejemplo que cumple este criterio es el de la Cámara de los Comunes en Gran Bretaña. La historia de esta rama de la Constitución inglesa, antes de la Magna Carta[197], es demasiado opaca para poder ofrecernos instrucción alguna, pues incluso la fecha de su origen ha sido tema de debate entre historiadores políticos. La primera información de fechas posteriores que tenemos nos informa que los Parlamentos debían *reunirse* cada año, no que debían ser *elegidos* cada año. El que tuviesen o no lugar estas sesiones anuales dependía en buena medida del monarca, el cual, debido a la ambición causaba a menudo interrupciones largas y graves, alegando diversos pretextos. Para remediar este agravio se legisló durante el reinado de Carlos II que los intervalos entre sesiones no se alargasen más de tres años. Al acceder al trono Guillermo III, tras una revolución[198], este tema fue retomado con mayor seriedad y se declaró como un derecho fundamental del pueblo que el Parlamento se reuniese de manera *frecuente*. Unos años más tarde, pero en el mismo reinado, el término «frecuente», que aludía a los trienios de la época de Carlos II, fue definido más precisamente en otra ley que indicaba expresamente que el nuevo Parlamento tenía que reunirse antes de que pasaran tres años desde la conclusión del anterior. Se sabe que el último cambio, de tres a siete años, fue introducido a principios de este siglo, a causa de la alarma que existía en cuanto a la sucesión hannoveriana.

Estos hechos parecen demostrar que, para mantener una relación estrecha entre representantes y votantes, no se consideró necesario en aquel reino tener elecciones con más frecuencia que cada

tres años. Y si nos referimos al grado de libertad que consiguieron con elecciones cada siete años y demás ingredientes viciados de su Constitución parlamentaria, es indudable que sería mayor la influencia del pueblo sobre sus representantes si, junto con otras reformas necesarias, se hubiese reducido la periodicidad de las elecciones de siete a tres años. Por ello, extraemos la conclusión de que las elecciones bienales en un sistema federal no constituirán una amenaza a la necesaria dependencia electoral de la Cámara de Representantes.

Hasta hace poco las elecciones en Irlanda las regulaba la Corona con total libertad y, salvo que accediese al trono un nuevo príncipe o por alguna otra contingencia, apenas tenían lugar. El Parlamento que se inauguró con Jorge II continuó durante todo su reinado, un periodo de unos 35 años[199]. Los representantes solo dependían del pueblo cuando elegía a los nuevos miembros que debían llenar alguna vacante ocasional, o cuando alguna eventualidad daba lugar a nuevas elecciones. Y si alguna vez hubiese querido defender los derechos de su electorado, el Parlamento irlandés se encontraría maniatado por el fuerte control que ejercía la Corona sobre sus súbditos. Si no me equivoco, recientemente se han roto estas cadenas y se han establecido parlamentos cada ocho años. Habrá que esperar, a ver qué efecto podrá tener esta reforma parcial. Visto esto, el ejemplo de Irlanda no ofrece mucha luz sobre el tema. Si podemos extraer alguna conclusión en claro, será que si el pueblo de aquel país ha mantenido alguna libertad bajo tales desventajas, con elecciones bienales se habría asegurado el máximo grado de libertad, en la medida en que esta depende de una relación estrecha entre los representantes y el pueblo.

Ampliemos nuestra investigación a un lugar más cercano. Aunque son situaciones tan bien conocidas que no necesitan mucha explicación, es importante prestarle especial atención al caso de nuestros estados cuando eran colonias británicas. En todos ellos estaba bien establecido el principio de representación, por lo menos en una cámara legislativa, pero entre estados variaba la duración de una legislatura, que podía ser de uno a siete años. Basándonos en el espíritu y en la conducta de los representantes del pueblo antes de la Revolución, ¿hay razón para suponer que unas elecciones bienales habrían constituido una amenaza a las libertades públicas? El espíritu tan extensamente mostrado al principio de esta contienda, y que superó todos los obstáculos a la independencia, es la mayor prueba de que por todas partes se respiraba suficiente libertad como para inspirar un sentido de su valor y un celo por aumentarla debidamente. Este comentario se aplica tanto a las colonias que tenían elecciones con menos frecuencia como a aquellas que las tenían con mayor frecuencia. Virginia fue la primera colonia en resistir las usurpaciones parlamentarias británicas, y también fue la primera en adoptar en un acto público la resolución a favor de la independencia. Sin embargo, si no estoy mal informado, bajo el anterior gobierno se celebraban elecciones cada 7 años. Utilizo este ejemplo no como prueba de mayor mérito, pues su precocidad en estas situaciones probablemente fue una mera casualidad. Desde luego que no defiendo como ventajoso tener elecciones cada *siete* años, pues resultan de todo punto inadmisibles al compararlas con elecciones más frecuentes. Solo cito esto como una prueba, y muy sustancial, de que las libertades del pueblo no estarán de ningún modo amenazadas por tener elecciones *bienales*.

La conclusión que deducimos de todo lo anteriormente expuesto se verá fuertemente reforzada al recordar tres hechos. Primero, que la rama legislativa federal solo poseerá una parte de la autoridad legislativa suprema que ostentaba en su totalidad el Parlamento británico, y que era ejercida con pocas excepciones por las asambleas de las colonias y por el cuerpo legislativo irlandés. Hay una máxima bien fundada y reconocida que afirma que, en ausencia de otros factores,

cuanto mayor sea el poder, menor debe ser su duración, y a la inversa, cuanto menor sea el poder, mayor seguridad habrá en extender su duración.

En segundo lugar, ya hemos mostrado como el poder legislativo federal estará limitado por su dependencia del pueblo, como lo están otros cuerpos legislativos; pero además estará vigilado y controlado por otros poderes legislativos, lo cual no siempre es el caso con este tipo de cuerpos.

En tercer lugar, si las partes más permanentes del gobierno federal se sintiesen inclinadas a incitar a la Cámara de Representantes a olvidar su deber hacia el pueblo, no hay comparación entre los medios que poseerán estas y los medios que poseen, para influir en la Cámara Baja, las restantes ramas del otro gobierno que arriba citamos. Por tanto, teniendo menos poder del cual poder abusar, los representantes federales sentirán menos tentaciones de hacerlo y, además, estarán doblemente vigilados.

PUBLIUS (Madison)

Número 53
La duración de una legislatura de la Cámara de Representantes

The Independent Journal, 9 de febrero de 1788

Es posible que ahora alguien me recuerde el siguiente dicho: «donde acaban las elecciones anuales, comienza la tiranía». Si es verdad que los refranes generalmente están fundados en la razón, como suele decirse, también es verdad que una vez pronunciados a menudo son utilizados para casos a los que no se extiende su razonamiento. Prueba de esto lo encontramos en el caso que estamos tratando. ¿Cuál es el razonamiento en que se basa esta máxima? Nadie pretenderá defender una idea tan ridícula como que existe alguna relación entre las estaciones o el sol y el periodo de tiempo que la virtud humana puede resistir las tentaciones del poder. Por suerte para la humanidad, en este aspecto la libertad no es algo que caduque en un plazo concreto, sino que se mantiene entre ciertos parámetros que ofrecen suficiente margen para todas las variaciones que adoptan las diversas situaciones y circunstancias de la sociedad civil. Si fuera necesario, la elección de autoridades podría ser, y así ha sido en ocasiones, un suceso anual, mensual, semanal, o incluso diario. Si las circunstancias permiten desviarse de esta regla en un sentido, ¿por qué no hacerlo también en el otro? Centrando nuestra atención en la periodicidad de las elecciones a las cámaras bajas de estos estados, no vemos que se ajusten a una misma regla más que las elecciones de otras autoridades civiles. En Connecticut y Rhode Island hay elecciones a la Cámara Baja cada seis meses, y en los demás estados las elecciones son anuales, salvo en Carolina del Sur, donde las elecciones son bienales, que es lo mismo que se ha propuesto para el gobierno federal por parte de la Convención. Aunque hay una proporción de cuatro a uno entre el periodo más largo y el más corto, no sería fácil demostrar que Connecticut y Rhode Island están mejor gobernados o tienen, objetivamente, mayor libertad que Carolina del Sur, ni que existe al respecto alguna diferencia entre uno de estos estados y los demás debido a esta causa. Solo he encontrado un fundamento para esta doctrina, y no se aplica en modo alguno a nuestro caso. Parece ser que en ningún otro país se ha entendido o mantenido la importantísima distinción, tan conocida en América, entre lo

que es una Constitución establecida por el pueblo e inalterable incluso por el gobierno, y una ley establecida por el gobierno y que sí se puede modificar por parte de este. Donde reside el poder supremo de legislación, allí han supuesto otros países que reside también un poder absoluto para alterar la estructura de gobierno. Incluso en Gran Bretaña, donde más se han discutido los principios de la libertad política y civil, y donde más oímos hablar de los derechos constitucionales, se sostiene que la autoridad del Parlamento es tan eminente e inexorable con respecto a la Constitución como lo es en temas de legislación ordinaria. Por ello, en varias ocasiones han cambiado algunos de los artículos fundamentales de la estructura del gobierno por medio de meros actos legislativos ordinarios. En concreto, han modificado la periodicidad de las elecciones en varias ocasiones y, la última vez, no solo alargaron la periodicidad de las elecciones de tres a siete años, sino que también extendieron su propia legislatura otros cuatro años. Es normal que los defensores de la libertad en el gobierno hayan reaccionado con alarma ante este tipo de prácticas tan peligrosas, y la clave de su reacción se ha centrado en acortar la frecuencia de las elecciones. También les ha llevado a buscar cómo proteger su libertad de esta amenaza. Dado que no tenían una Constitución que estuviese por encima del gobierno, y tampoco tenían posibilidades de conseguirla, no intentaron establecer una seguridad constitucional como la que hay en los Estados Unidos. Por ello tuvieron que buscar alguna otra forma de conseguir salvaguarda, y en tal caso, ¿qué mayor seguridad hay que la de establecer y apelar a una regla de periodicidad simple y conocida, que sirva de patrón para determinar el nivel de peligro que suponen determinadas innovaciones, que fundamente el sentimiento nacional, y que nos una en un esfuerzo patriótico? A este respecto el intervalo temporal más simple y conocido es el de un año. Por ello han inculcado esta doctrina con un celo encomiable, queriendo establecer alguna barrera ante las transformaciones paulatinas de un gobierno ilimitado, calculando la evolución hacia la tiranía según la distancia respecto a un punto fijo que es el de las elecciones anuales. Pero, ¿qué necesidad puede haber de aplicar esta regla a un gobierno como el federal, que estará delimitado por la autoridad de una Constitución que será la ley suprema? ¿Quién pretenderá que las libertades del pueblo americano estarán menos seguras con elecciones bienales, fijadas como inalterables en una Constitución así, que las libertades de otras naciones con elecciones anuales o incluso más frecuentes pero susceptibles de ser modificadas por el poder legislativo ordinario?

La segunda pregunta que planteamos es esta: ¿resulta necesario o útil tener elecciones bienales? Una respuesta afirmativa a esta pregunta será evidente, por razones obvias.

Nadie puede ser un legislador competente si no añade a sus respetables intenciones y a su equilibrado juicio un cierto nivel de conocimiento del tema sobre el que va a legislar. Parte de este conocimiento puede ser adquirido con un tipo de información que se obtiene tanto en el ámbito privado como en el público. Otra parte de la información solo puede ser obtenida, o por lo menos alcanzada al completo, con la experiencia en el puesto que la requiere. Por tanto, en estos casos la duración de alguien en el puesto debe ser proporcional, de algún modo, a la cantidad de conocimiento práctico necesario para cumplir adecuadamente con su tarea. Hemos visto que en la mayoría de los estados el periodo de ocupación de un escaño en la Asamblea Legislativa más numerosa es de un año. Podemos entonces formular así nuestra pregunta: ¿será equivalente un periodo de dos años para adquirir los conocimientos necesarios para la legislación federal, al periodo de un año necesario para conseguir lo mismo de cara a la legislación de un estado? La estructura misma de esta pregunta nos ofrece la respuesta.

El conocimiento que se precisa en un estado concreto tiene que ver con las leyes existentes, que son uniformes en todo el estado y con las cuales cualquier ciudadano está ya más o menos

familiarizado, y con los asuntos generales del estado, que abarcan un campo reducido y poco diversificado, ocupando además buena parte de la atención y conversación de cada clase social. El gran teatro político de los Estados Unidos muestra un escenario muy distinto. Las leyes distan mucho de ser uniformes, pues varían de un estado a otro. Del mismo modo, los asuntos públicos de la Unión se extienden por una extensísima región y están muy diversificados debido a los diversos asuntos locales relacionados con ellos. No es fácil informarse correctamente sobre ellos, a menos que uno esté en los legislativos centrales, pues allí es donde aportan sus conocimientos los representantes de cada parte del imperio. Los representantes de cada uno de los estados deberán poseer algún conocimiento de los asuntos, e incluso de las leyes, de todos los estados. ¿Cómo puede alguien regular el comercio exterior con leyes uniformes si no tiene noción alguna del comercio, de los puertos, de los usos y de la reglamentación de los diversos estados? ¿Cómo puede alguien regular adecuadamente el comercio entre los diversos estados si no conoce sus respectivas coyunturas en este tema y en otros? ¿Cómo podrá alguien establecer impuestos con prudencia y recaudarlos con eficacia si no se ajustan a las diversas leyes y circunstancias locales relacionadas con ello en los diversos estados? ¿Cómo puede alguien regular a la milicia de manera uniforme sin un conocimiento de determinadas circunstancias internas por las cuales se distinguen entre sí los estados? Estos son los principales ámbitos de legislación federal, y muestran poderosamente la extensa información que los representantes deberán conseguir al respecto. Además, todos los ámbitos inferiores de legislación requerirán un grado proporcional de información.

Es verdad que todas estas dificultades irán disminuyendo paulatinamente. La tarea más laboriosa será la de conseguir una toma de posesión adecuada del gobierno y la creación de un código federal. Cada año resultará más fácil mejorar la versión inicial y requerirá menos retoques. El legado histórico de los gobiernos salientes será una fuente de información inmediata y exacta para los nuevos miembros. Los asuntos de la Unión llegarán a ser cada vez más un objeto de curiosidad y conversación por parte de los ciudadanos en general. Y el aumento en el grado de interrelación entre los diversos estados contribuirá bastante a difundir un conocimiento mutuo de sus asuntos, lo cual también favorecerá una asimilación general de costumbres y leyes. Pero aun con todos estos avances, los asuntos de la legislación federal seguirán siendo más novedosos y difíciles que los asuntos legislativos de un solo estado, lo cual justifica un periodo más largo de servicio para aquellos individuos que tengan que gestionar estos asuntos.

Un campo del saber que entra dentro de las responsabilidades de los representantes federales y que no hemos mencionado aun es el de la política exterior. Alguien que regula nuestro comercio debe estar familiarizado con los tratados entre los Estados Unidos y otras naciones, y también debe conocer la política comercial y las leyes de otras naciones. Tendrá que tener algún conocimiento de las leyes internacionales, pues estas caerán dentro del ámbito federal cuando tocan cuestiones de legislación local. Las diversas ramas del gobierno están necesariamente interconectadas en asuntos públicos, y aunque la Cámara de Representantes no participa de manera directa en negociaciones y acuerdos con otros países, en el transcurso normal del proceso legislativo a menudo hará falta prestar atención a estos campos, e incluso requerirán una autorización o colaboración legislativa. Sin duda, algunos de estos conocimientos se podrán conseguir de modo privado, pero otra parte solo se conseguirá en las fuentes de información pública, y todo ello se conseguirá de la manera más eficaz y práctica al dedicarle atención durante el transcurso de la legislatura en cuestión.

Hay otras consideraciones que tal vez sean de menor importancia, pero aun así dignas de notar. La distancia que muchos de los representantes tendrán que viajar, y los arreglos correspondientes,

podrían hacer dudosa la participación de algunos individuos cualificados para este servicio debido a que su participación es de solo un año y no dos. El caso de los actuales representantes en el Congreso no resulta instructivo en este tema, pues aunque son elegidos anualmente, las asambleas legislativas consideran su reelección como un mero trámite. En cambio, el pueblo no seguirá este principio cuando elija a sus representantes.

Como siempre sucede en todas las asambleas legislativas, algunos de sus miembros poseerán mayor talento, y tras ser continuamente reelegidos alcanzarán el estatus de representantes con antigüedad, maestros en asuntos públicos, y tal vez hagan uso de las ventajas derivadas de ello. Cuanto mayor sea la proporción de nuevos miembros y menor la información que posea la mayoría de ellos, más probable será que caigan en las trampas que otros les puedan tender. Esto también se aplicará a la relación entre la Cámara de Representantes y el Senado.

Con las ventajas asociadas a las elecciones frecuentes, surge otro inconveniente que también se da en los estados grandes que solo tienen una sesión legislativa al año: no es posible investigar y anular las elecciones fraudulentas a tiempo para que tenga algún efecto tal decisión. Si alguien consigue ser reelegido, aunque sea por una vía ilegal, este representante irregular estará en su escaño el tiempo suficiente como para alcanzar sus objetivos. Esto se convierte en un factor que favorece el uso de métodos ilícitos, para conseguir la reelección de manera irregular. Si fuesen anuales las elecciones a la cámara legislativa federal, esta práctica podría llegar a constituir un abuso serio, sobre todo en los estados más distantes. Cada Asamblea juzga las elecciones, capacitaciones, y reelecciones de sus propios miembros, y así tiene que ser. Aunque se consiga mejorar el sistema con la experiencia, simplificando y acelerando el proceso en casos en disputa, inevitablemente pasará buena parte de un año antes de que el representante ilegítimo sea despojado de su escaño. Por ello, esta amenaza tendrá poco efecto en disuadir el uso de medios injustos e ilícitos a la hora de obtener el acta de representante.

En conjunto, todas estas consideraciones nos avalan cuando afirmamos que la celebración bienal de elecciones resultará tan provechosa para los asuntos públicos, como para la seguridad de las libertades civiles.

PUBLIUS (Madison)

Número 54
La proporcionalidad de los representantes

The New York Packet, 12 de febrero de 1788

Examinaré a continuación la proporcionalidad de los escaños que corresponderán a los diversos estados en la Cámara de Representantes, y que se determinará aplicando la misma fórmula que la empleada para los impuestos directos.

Nadie negará el valor del plan de la Convención que propone utilizar el número de habitantes de cada estado como el referente para determinar la cantidad de representantes que tendrá el pueblo de cada estado. Es probable que tampoco haya oposición al uso de esta fórmula para asignar impuestos, aunque no se sustente en los mismos principios. En el primer caso se entiende que hace

referencia a los derechos individuales de las personas y, de hecho, tiene una conexión natural y universal con ello. En el segundo caso se refiere a la cantidad de riqueza de cada uno, y en ese caso no es una medida precisa, sino que resultará, en general, muy poco adecuada. A pesar de la imperfección de esta fórmula al aplicarse a la riqueza relativa de los diversos estados y su contribución impositiva, es claramente la menos censurable de las posibles fórmulas disponibles, y resultó ser la elección preferida por la Convención en razón de haber recibido tan recientemente el apoyo colectivo de los americanos.

Tal vez se diga que todo esto es admisible. Pero la aceptación de las cifras relativas a la proporcionalidad de la representación y de la inclusión de los esclavos con los ciudadanos libres en la ratio de imposición, ¿nos lleva a que deban ser incluidos en la fórmula numérica para calcular el número de representantes? Los esclavos se consideran como propiedad, no como personas, por lo que deberían ser incluidos en estimaciones impositivas relacionadas con la propiedad y excluidos de la representación que se calcula por el censo de personas. Esta es la objeción en toda su fuerza, a mi modo de entender[200], y seré igualmente franco al mostrar la respuesta ofrecida por los que son contrarios a ella.

Un hermano del sur podría decir lo siguiente: «Defendemos la doctrina de que la representación está directamente relacionada con las personas, y la imposición con la propiedad, y estamos de acuerdo en aplicar esta distinción al caso de nuestros esclavos. Pero nos negamos a aceptar que los esclavos sean considerados únicamente como propiedad y en modo alguno como personas. En realidad, participan de ambas cualidades: en nuestra legislación son considerados como personas en ciertos sentidos y como propiedad en otros. Al estar forzado a trabajar para su dueño y no para si mismo, al ser vendido de un dueño a otro, y al estar siempre limitado en su libertad y castigado en su cuerpo por la caprichosa voluntad de otro individuo, puede parecer que el esclavo está degradado a un nivel infrahumano y clasificado entre aquellos animales irracionales que jurídicamente son considerados como propiedad. Pero al estar protegido en cuerpo y alma de las agresiones de otros, sin exceptuar al que es dueño de su trabajo y libertad, y al ser sujeto de castigo si comete actos violentos contra otros, es evidente que la ley considera al esclavo como un miembro de la sociedad y no como parte de la creación irracional, como un auténtico sujeto moral y no un mero objeto de propiedad. Por tanto, la Constitución federal acierta al considerar a nuestros esclavos de manera mixta, en parte como personas y en parte como propiedad. Esta es, de hecho, su verdadera naturaleza; es la identidad que les conceden las leyes bajo las que viven, y es innegable que estos son los criterios más adecuados para definir a los esclavos. La disputa sobre su inclusión en el cómputo numérico solo surge cuando se utiliza la excusa de que las leyes les han transformado en objetos de propiedad. Si la legislación les reconociera los derechos de los que se les ha privado, no se podría negar su inclusión en una representación equitativa con los demás habitantes.

Esta cuestión se puede examinar también desde otra perspectiva. Todas las partes están de acuerdo en que las cifras constituyen la mejor escala de riqueza e imposición y la única escala apropiada para la representación. Si la Convención hubiese omitido a los esclavos de la lista de habitantes al calcular el número de representantes, y luego los incluyera en las listas que determinan las tasas de contribuciones, ¿sería esto una medida imparcial o uniforme? ¿Sería razonable esperar que los estados del sur estuviesen de acuerdo en considerar a sus esclavos, de algún modo, como personas a la hora de imponer obligaciones pero no así a la hora de otorgar privilegios? ¿No causaría cierto asombro si los que tildan de política bárbara, propia de estados sureños, el considerar como propiedad a parte de su ciudadanía, ahora argumentasen que el

gobierno formado por todos los estados debería considerar artificialmente a esta desafortunada raza como propiedad, y de una manera aún más absoluta que las leyes de las que se quejan?

Tal vez respondan estos últimos arguyendo que ninguno de los estados esclavistas incluye a los esclavos en las estimaciones de habitantes para el cálculo del número de representantes. Ni votan, ni aumentan el número de votos de sus dueños. Entonces, ¿por qué razón deberían ser incluidos los esclavos en la estimación para calcular el número de representantes federales? En este sentido, al excluirlos del todo, la Constitución estará siguiendo las mismas leyes que los sureños describen como criterio justo.

Esta objeción se puede resolver con una sola reflexión. Dado que el número total de representantes de cada estado se determina aplicando una fórmula federal basada en el número total de habitantes, el proyecto constitucional establece como un principio fundamental que el derecho a elegir a los representantes de cada estado lo ejercerá una parte de los habitantes del estado, según designe este. Es probable que no haya dos estados que tengan los mismos criterios para ejercer el derecho de sufragio. Existen diferencias sustanciales entre algunos estados, y en todos hay una parte de los habitantes que la Constitución del estado excluye del ejercicio de este derecho, pero que se incluyen en el censo con el que la Constitución federal determina el número de representantes.

Los estados sureños podrían responder a esto insistiendo en que el principio aplicado por la Convención requiere ignorar la política de cada estado hacia sus propios habitantes. En consecuencia, los esclavos deberían ser incluidos en el censo como unos habitantes más, aunque en algunos estados no tengan todos los derechos políticos de un ciudadano. Sin embargo, los que más ganarían con ello no han querido defender una rigurosa adherencia a este principio. Solo piden que ambas partes ejerzan la misma moderación: que consideremos el caso de los esclavos, pues es verdaderamente singular, y que adoptemos igualmente el acuerdo pragmático de la Constitución, por el cual se les considera como habitantes, pero debido a su servidumbre, como algo inferiores a los habitantes libres, de modo que el *esclavo* será considerado como un ser que está dos quintos por debajo de una *persona*[201].

Pero, a la postre, ¿no es cierto que hay otro ángulo desde el cual poder defender mejor este artículo de la Constitución? Hasta ahora hemos procedido con la idea de que la representación se refiere solo a las personas, y no a la propiedad. ¿Pero es justa esta forma de pensar? El gobierno está establecido para proteger tanto a la propiedad como a las personas. Por tanto, podemos considerar a los que están encargados de gobernar como representantes de ambos. En varios estados, y en concreto en el estado de Nueva York, hay una rama del gobierno que está basada en este principio y que se dedica principalmente a la protección de la propiedad, siendo elegida en acorde con aquella parte de la sociedad que está más interesada en este objetivo de gobierno. Esta política no ha prevalecido, sin embargo, en la Constitución federal: unas mismas manos se dedican a cuidar los derechos de propiedad y los de personas. En consecuencia, durante el proceso de elegir las manos que nos gobernarán, habría que dedicar alguna atención a la propiedad.

Hay otra razón por la cual los votos, que en la Asamblea Legislativa federal están otorgados al pueblo de cada estado, deberían mostrar cierta relación con la riqueza relativa de cada uno de ellos. Los estados que tienen mayor fortuna no alcanzan a tener mayor influencia sobre los demás, como sucede entre las personas. Si la ley solo permite que un ciudadano opulento tenga un voto al elegir a su representante, el respeto y la influencia que deriva de su afortunada situación a menudo guiarán a otros votantes hacia los objetivos que este ciudadano designe, y así, por este conducto imperceptible, los derechos de propiedad llegan a influir en el proceso de representación pública.

Un estado no posee esta misma influencia sobre los demás. El estado más rico de la Confederación seguramente se verá incapaz de influir en la elección de un solo representante de otro estado. La única ventaja que los representantes de los estados más grandes y ricos poseerán sobre los representantes de los demás estados en la Asamblea Legislativa federal será la de ser más numerosos. Por tanto, si su superior riqueza y peso les otorga alguna ventaja justa, esta debería ser la de una representación más numerosa. A este respeto la nueva Constitución es materialmente distinta de la Confederación actual, de la de los Países Bajos y de otras confederaciones similares. En estos últimos la eficacia de las resoluciones federales depende de las resoluciones que voluntariamente hagan a posteriori los estados miembros de la Unión. Por ello, aunque posean un voto paritario en los consejos públicos, los estados ejercen una influencia desigual según la desigual importancia de sus posteriores resoluciones voluntarias. Bajo la Constitución propuesta por la Convención, las leyes federales tendrán un efecto inmediato, sin requerir la intervención de ningún estado. Dependerán de una mayoría de los votos en la Asamblea Legislativa federal y, en consecuencia, cada voto tendrá el mismo peso y efecto, sea de un estado mayor o menor, o de un estado más o menos rico o poderoso. En esto se parecerá a los votos individuales en las asambleas legislativas de los estados, emitidos por los representantes de condados o distritos desiguales pero que tienen una paridad precisa en su valor y efecto. Si en este caso surgen diferencias, procederán de diferencias de carácter entre los representantes y no de una valoración del distrito al que representa».

Este es el razonamiento que un defensor de intereses sureños podría emplear en este tema, y aunque resulte un tanto forzado en algunos puntos, confieso que de manera global me satisface en lo que atañe a la fórmula de representación que ha fijado la Convención.

El establecimiento de una misma medida para la representación y para la imposición tendrá un efecto muy salubre en un campo concreto. Dado que la fiabilidad del censo que obtenga el Congreso dependerá en buena medida de los estados y de su colaboración, es muy importante que los estados tengan poca inclinación a aumentar o reducir sus cifras. Si esta fórmula se utiliza solo para decidir el número de representantes, tendrán interés en exagerar el número de sus habitantes. Si la fórmula decidiera solo su obligación impositiva, fomentaría la tentación contraria. Al utilizar la fórmula para ambos objetivos, los estados experimentarán ambos intereses a la vez, lo cual producirá un control y equilibrio que redundará en una necesaria imparcialidad.

PUBLIUS (Madison)

Número 55
El número total de representantes

The Independent Journal, 13 de febrero de 1788

Otro interesante aspecto de este tema tiene que ver con el número de miembros de la Cámara de Representantes federal. La aparente fuerza de los argumentos y el peso de las personalidades que se alzan contra este artículo parecerían indicar que no hay otro tan merecedor de atención en toda la Constitución. Los cargos en su contra son, *primero,* que con un número tan reducido de

representantes los intereses públicos estarán en un depósito inseguro. *Segundo,* que los representantes no poseerán suficiente conocimiento de las circunstancias locales de sus numerosos votantes. *Tercero,* que serán elegidos de entre aquella clase de ciudadanos que menos simpatiza con los sentimientos de la masa del pueblo y que más propensa resulta a procurar la exaltación permanente de unos pocos a base de la humillación de muchos. Y *cuarto,* que la desproporción llegará a ser más y más grande al aumentar la población sin que aumente de manera correspondiente el número de representantes[202].

En general se puede afirmar que este tema político relativo al número más apropiado para una Asamblea representativa es el menos susceptible de una solución exacta. Es en este punto donde las políticas de los diversos estados más divergen entre sí, tanto al comparar unas asambleas legislativas con otras, como al considerar sus proporciones con respeto al tamaño del electorado. Estados con poblaciones casi equivalentes muestran diferencias considerables entre si, sin entrar en las diferencias entre los estados más pequeños, como Delaware, que tiene 21 representantes en su Cámara Baja, y los más grandes, como Massachusetts, con una Cámara Baja de entre 300 y 400 representantes. Este último estado tiene casi cinco veces más representantes que Pensilvania. Carolina del Sur tiene una población que representa 5/6 de la de Nueva York, pero tiene casi tres veces el número de representantes. Existe la misma disparidad entre los estados de Georgia y Delaware o Rhode Island. En Pensilvania solo hay un representante por cada 4.000-5.000 votantes. En Rhode Island es por lo menos de uno por cada 1000 votantes. Según la Constitución de Georgia, la proporción puede llegar a ser de uno por cada diez votantes y siempre será superior a la proporción que se da en los demás estados.

También hay que decir que la relación entre representantes y población no debería ser la misma cuando la población es muy numerosa que cuando no lo es. Si en Virginia utilizaran la misma regla que en Rhode Island, actualmente habría entre 400 y 500 representantes, y dentro de 20 o 30 años llegaría a 1.000. En cambio, si se aplicara en el estado de Delaware la proporción que se aplica en Pensilvania, la Asamblea representativa del primero tendría 7 u 8 miembros. No hay mayor error que el de fundar los cálculos políticos sobre principios aritméticos. Uno se puede fiar más de 60 o 70 hombres que de 6 o 7 a la hora de otorgar cierto grado de poder, pero esto no significa que habría mayor seguridad con 600 o 700. Y si lo extendemos a 6.000 o 7.000, el razonamiento se invierte. En todos los casos parece ser necesario alcanzar un determinado número para asegurar los beneficios de las discusiones y consultas libres, y para precaverse contra una unión fácil con fines conspirativos. Pero por otra parte, el número de representantes debe ser inferior a un cierto límite para evitar la confusión y el descontrol de una multitud. En toda Asamblea excesivamente numerosa, sean quienes sean sus miembros, siempre es la pasión quien priva del control a la razón. Aunque cada ciudadano ateniense hubiera sido un Sócrates, aun así, cada Asamblea ateniense habría sido una turba.

Es también importante recordar aquí las observaciones ya realizadas sobre las elecciones bienales[203]. El mismo razonamiento que justifica elecciones menos frecuentes de lo que requeriría la seguridad pública, gracias a que están limitados los poderes del Congreso y son controlados por las asambleas de los estados, nos indica que el número de miembros del Congreso podrá ser inferior al número que tendría que tener si poseyera todo el poder legislativo y no estuviera restringido por otros cuerpos legislativos.

Teniendo en cuenta estas ideas generales, sopesemos las objeciones presentadas contra el número de miembros que se ha propuesto por parte de la Convención para la Cámara de

Representantes. En primer lugar se dice que a un número tan reducido de representantes no se le puede encomendar un poder tan grande.

Al tomar posesión el gobierno, esta Cámara legislativa contará con 65 miembros. En tres años se hará un censo y el número podrá aumentar a un representante por cada 30.000 habitantes[204]. Cada diez años se volverá a hacer un censo y se podrá seguir aumentando hasta el límite ya citado. No es excesivo pensar que con el primer censo, a razón de uno por cada 30.000, aumentará el número de representantes a por lo menos 100. Contando a los esclavos en una proporción de tres quintos, es casi seguro que la población de los Estados Unidos alcanzará un total de 3 millones, si no lo ha alcanzado ya. Tras 25 años a este ritmo de crecimiento, el número de representantes llegará a ser de 200, y en 50 años será de 400. Me imagino que con este número de representantes ya no habrá más temores sobre su reducido número. Doy por supuesto que el número de representantes aumentará periódicamente según lo provisto en la Constitución, y lo demostraré al responder a la cuarta objeción. Si no fuera así, tendría que admitir que la objeción sería de un gran peso.

Entonces, la cuestión a tratar es si este número reducido, aunque sea provisional, constituirá un peligro para la libertad pública. ¿Serán 65 miembros durante un periodo de varios años, y 100 o 200 durante unos cuantos más, un depósito seguro al que encomendar este poder legislativo restringido y bien delimitado de los Estados Unidos? No puedo responder negativamente a esta pregunta sin antes borrar todas las impresiones que he recibido de lo que es el genio del pueblo americano, el espíritu que actúa en las asambleas estatales, y los principios incorporados a los hábitos políticos de cada clase de ciudadanos. No puedo imaginar que el pueblo americano, con su actual opinión pública, o en cualquier circunstancia que pueda surgir a corto plazo, elija cada dos años a 65 o 100 personas dispuestas a crear y seguir un proyecto de tiranía o traición. No puedo imaginar a las asambleas de los estados, que tienen tantos motivos para vigilar y medios para oponerse al poder legislativo federal, ignorando o dejándose vencer por una conspiración de este que atente contra las libertades de sus electorados comunes. Tampoco puedo imaginar que en Estados Unidos existan ahora o en un futuro próximo 65 o 100 personas capaces de ser elegidos por el pueblo en general y que luego quieran, o se atrevan, en solo dos años, a traicionar la solemne confianza depositada en ellos. No pretendo poder predecir futuros cambios en nuestras circunstancias por el paso del tiempo y el aumento de la población nacional, pues esto requeriría un espíritu profético. Pero juzgando por las circunstancias actuales y las probabilidades de un futuro a medio plazo, debo concluir que las libertades de América no estarán inseguras en manos del número propuesto por la Constitución federal.

¿De qué fuente puede surgir la amenaza? ¿Le tememos al oro de otros países? Si esto pudiera tan fácilmente corromper a nuestros gobernantes federales y permitirles cautivar y traicionar a sus electorados, ¿cómo es que ahora somos una nación libre e independiente? El Congreso que nos guió durante la Revolución tuvo un número de miembros inferior al número que tendrá el próximo Congreso. Sus miembros no fueron elegidos ni respondían ante el conjunto de sus conciudadanos. Aunque eran nombrados por un año, y siempre podían ser destituidos, generalmente continuaban por espacio de tres años, o por un periodo que fue incluso mayor antes de la ratificación de los artículos federales. Siempre hacían sus consultas bajo el velo del secretismo. Ejercían un control absoluto sobre nuestros tratos con otros países, y durante todo el transcurso de la guerra tuvieron la suerte de nuestro país en sus manos, de manera más absoluta de lo que esperamos que sea el caso con los futuros representantes. Por la grandeza del premio a ganar y por el deseo de ello de los que finalmente perdieron, podemos suponer que habrían usado sin escrúpulos cualquier medio a su disposición, yendo más allá de la fuerza. Sin embargo, sabemos felizmente que la confianza

del pueblo no fue traicionada, ni fue perjudicada en este sentido la pureza de nuestros consejos públicos, ni siquiera por murmullos calumniosos.

¿La amenaza vendrá de las otras ramas del gobierno federal? ¿Qué medios podrán encontrar el presidente o el Senado, o ambos conjuntamente? Se entiende que los ingresos que reciban de su cargo público no serán suficientes para un fin así, sin que antes se logre corromper a la Cámara de Representantes. Y al ser cada uno de ellos un ciudadano americano, su fortuna personal no podrá ser una fuente de peligro. Por tanto, el único medio que podrían poseer sería el de los nombramientos. ¿Es allí donde deben recaer nuestras sospechas? A veces nos dicen que esta forma de corrupción será utilizada por el presidente para desmontar la virtud del Senado, y ahora resulta que la fidelidad de la otra cámara será su nueva víctima. Tal suspicacia debería ser acallada por la simple razón de que es improbable una conjunción tan mercenaria y pérfida de los diversos miembros del gobierno, pues tendrán fundamentos tan distintos como lo permitan los principios republicanos y, a la vez, responderán por sus acciones ante la sociedad sobre la que gobiernan.

Afortunadamente, la Constitución ofrece otra garantía adicional. Los miembros del Congreso no pueden ser nombrados para ocupar cargos civiles que sean creados o cuyos ingresos sean aumentados durante el periodo en que ocupen sus escaños. Por tanto, los miembros actuales solo podrán ser nombrados para puestos que estén vacantes de manera ordinaria. Suponer que esto será suficiente para sobornar a los guardianes del pueblo, elegidos por el pueblo mismo, es ignorar toda regla de probabilidades y reemplazarla por un temor indiscriminado e ilimitado que hará vano cualquier razonamiento al respecto. Los verdaderos amigos de la libertad que se entreguen a estas extravagancias de la pasión no saben el daño que le hacen a su propia causa. Del mismo modo que hace falta tener cierto grado de cuidado y de desconfianza hacia la humanidad por su grado de depravación, también hay otras cualidades humanas que justifican cierto nivel de estima y confianza. La forma republicana de gobierno presupone la existencia de estas cualidades en mayor medida que cualquier otra forma de gobierno. Si las imágenes dibujadas por la desconfianza política de algunos fueran un fiel reflejo del carácter humano, habría que inferir que no hay suficiente virtud entre los hombres como para que se gobiernen a sí mismos, y que solo las cadenas del despotismo podrán evitar que se destruyan y devoren entre sí.

PUBLIUS (Madison)

Número 56
Continuación del mismo tema

The Independent Journal, 16 de febrero de 1788

El *segundo* cargo contra la Cámara de Representantes es que será demasiado reducida en número como para poseer un conocimiento suficiente de los intereses del electorado[205].

Es evidente que esta objeción se basa en una comparación del número de representantes propuesto y la gran extensión de los Estados Unidos, el número de habitantes que tiene y la diversidad de sus intereses, sin tomar en cuenta las circunstancias que distinguirán al Congreso de

otras asambleas legislativas. Por ello la mejor respuesta que podemos dar será una breve explicación de sus características particulares.

Es un principio fiable y fundamental que los representantes deberían estar familiarizados con los intereses y las circunstancias que definen a su electorado. Pero este principio solo se puede extender a aquellos intereses y circunstancias que tengan que ver con la autoridad y las responsabilidades del representante. Es posible ignorar una variedad de cuestiones minuciosas y concretas que no entran en el campo legislativo y cumplir fielmente con todos los requisitos del compromiso legislativo. Para determinar la información necesaria para ejercer una determinada autoridad, hace falta examinar los ámbitos que caen dentro de las competencias de dicha autoridad.

¿Cuáles son los ámbitos de legislación federal? Los de mayor importancia y que parecen requerir mayor conocimiento local son: el comercio, los impuestos y la milicia.

Una regulación apropiada del comercio requiere mucha información, como ya hemos observado[206]. Pero al ser información relacionada con las leyes y circunstancias locales de cada estado, unos pocos representantes serán suficientes para gestionarlo en los consejos federales.

La imposición tendrá que ver en buena medida con la regulación del comercio. El comentario anterior también se aplica a este tema. En la medida en que se impongan impuestos domésticos, tal vez sea necesario un conocimiento más extenso de las circunstancias internas de un estado. Pero, ¿no lo poseerán en suficiente medida unos cuantos individuos inteligentes elegidos por una extensa parte del estado? Si dividimos el mayor estado en diez o doce distritos, hallaremos que en ninguno de ellos hay intereses locales tan específicos como para que el representante de dicho distrito los desconozca. Aparte de esta fuente de información, las leyes de un estado constituirán una guía que podría ser suficiente para estos propósitos, al estar formuladas por representantes del conjunto de ese estado. En todos los estados existen y existirán regulaciones sobre este tema, y en muchos casos solo hará falta que la Asamblea federal haga un repaso de ellas para formular una síntesis que constituya una ley general. Un representante hábil, con todos los códigos locales a mano, podrá formular con relativa facilidad una ley para toda la Unión sobre determinados temas impositivos, sin necesidad de información oral. Podemos suponer que cuando sea necesario establecer impuestos internos, sobre todo en casos que requieran uniformidad entre los estados, se elegirán aquellas opciones que sean más simples. Para entender del todo la facilidad que tendrá esta rama legislativa federal, apoyándose en los códigos de los estados, solo tendríamos que suponer por un instante que este o cualquier otro estado estuviera dividido en varias partes y que cada una de ellas tuviera y ejerciera un poder de legislación local. ¿No es evidente que en los volúmenes de sus actas hallaríamos cierto grado de información local y de trabajo preparatorio que acortaría la labor del cuerpo legislativo general, haciendo que para ello sean suficientes un número más reducido de miembros?

Las cámaras federales también tendrán otra ventaja adicional. Los representantes de cada estado traerán un conocimiento considerable de sus leyes y de sus distritos respectivos, y además probablemente habrán sido o serán en ese momento miembros de la Asamblea Legislativa de su estado. Ese será el punto de confluencia de toda la información local y de los intereses de ese estado, desde donde podrán ser transmitidos por unos pocos individuos al cuerpo legislativo de los Estados Unidos.

Con respecto a la regulación de la milicia, apenas hay circunstancias que requieran un conocimiento local. Casi la única consideración de esta naturaleza que puede surgir tiene que ver con la geografía general del país, si es montañosa o llana, y si es más apropiada para operaciones

de infantería o caballería. El arte de la guerra enseña principios generales de organización, movimiento y disciplina que se aplican universalmente.

El lector atento discernirá que el razonamiento usado aquí para probar la suficiencia de un número no muy grande de representantes no contradice de ningún modo lo que ya defendimos en otra ocasión sobre la extensa información que deben poseer los representantes y el tiempo que puede ser necesario para adquirirla[207]. Esta información relacionada con cuestiones locales resulta tan necesaria como difícil de obtener, no por diferencias en las leyes y circunstancias locales de un solo estado, sino por las diferencias entre distintos estados. Cada estado tiene unas mismas leyes y unos intereses poco diversificados, por lo cual unos pocos individuos poseerán todos los conocimientos necesarios para representarles adecuadamente. Si los intereses y asuntos de cada estado concreto fueran simples y uniformes, un conocimiento de una parte sería suficiente para tener un conocimiento sobre todas las demás y el estado entero podría ser representado adecuadamente por un solo miembro procedente de cualquier parte de ello. Sin embargo, al comparar los diversos estados, encontramos gran diversidad de leyes y muchas otras circunstancias relacionadas con los objetos de la legislación federal. Un representante federal debería estar familiarizado con todas ellas. Por tanto, aunque unos cuantos representantes de cada estado aporten un conocimiento suficiente de su propio estado, todos los representantes deberán asimilar mucha información sobre los demás estados. Como ya indicamos, a medida que pasa el tiempo se producirá un efecto de asimilación entre los diversos estados. En cuanto a los asuntos internos de cada estado por separado, a medida que pase el tiempo, el efecto será el contrario. Ahora mismo algunos de los estados son poco más que agrupaciones de ganaderos. Pocos han progresado en esas ramas de industria que dan variedad y complejidad a los asuntos nacionales, pero que surgirán en todos ellos cuando haya una población más avanzada, requiriendo una representación más completa de cada estado. La Convención ha sido previsora al tomar medidas para que, con el posterior aumento de población, se produzca un incremento adecuado del número de componentes de la Asamblea representativa.

La experiencia de Gran Bretaña, que presenta a la humanidad infinitas lecciones políticas, tanto positivas como negativas, y que a menudo hemos consultado en el transcurso de estas indagaciones, corrobora el resultado de las observaciones que hemos hecho. El número de habitantes de los dos reinos de Inglaterra y Escocia no puede ser inferior a 8 millones. Se cifran en 538 los representantes de estos 8 millones en la Cámara de los Comunes. De este número, un noveno es elegido por 364 personas y la mitad por 5.723 personas[208]. Podemos suponer que la mitad así elegida, y que ni siquiera reside entre el pueblo en general, no añade nada a la seguridad del pueblo de cara al gobierno, ni incrementa el conocimiento de sus circunstancias e intereses en las asambleas legislativas. En realidad, estos representantes actúan de modo muy diferente, pues es bien sabido que suelen ser representantes e instrumentos del ejecutivo, más que guardianes y defensores de los derechos del pueblo. Por tanto, pueden ser considerados acertadamente como poco más que una mera reducción del número de verdaderos representantes de la nación. Nos limitaremos a considerarles solo bajo esta perspectiva, pero no extenderemos esta reducción a un número considerable de otros representantes que no residen entre sus votantes y apenas están vinculados a ellos, y que tienen muy poco conocimiento de sus asuntos. Con todas estas concesiones, resulta que solo 279 personas forman el depósito en el que reside la seguridad, los intereses y la felicidad de 8 millones de ciudadanos. Es decir, un representante defenderá los derechos y explicará la situación de *28.670* votantes en una Asamblea expuesta a toda la fuerza de la influencia ejecutiva, la cual extiende su autoridad a cada objeto de legislación en una nación

cuyos asuntos están sumamente diversificados y son muy complejos. Aun así, a pesar de todas estas circunstancias, es cierto que se ha conservado una parte importante de su libertad, y que los defectos del código británico tienen muy poco que ver con una Asamblea Legislativa ignorante de las circunstancias bajo las que vive el pueblo. Permitiendo que este caso tenga su debido peso y comparándolo con la Cámara de Representantes ya expuesta, podemos tener la mayor seguridad de que un representante por cada *30.000 habitantes* será suficiente para convertir esta cámara en un guardián seguro y competente de lo que se le vaya a encomendar.

PUBLIUS (Madison)

Número 57
¿Existe un plan de la Convención para crear una elite gobernante?

The New York Packet, 19 de febrero de 1788

El *tercer* cargo contra la Cámara de Representantes es el de que serán elegidos de entre aquella clase de ciudadanos que tengan menos simpatía por las masas populares, y la más propensa a sacrificar por ambición a muchos para engrandecer a unos pocos[209].

Esta es tal vez la objeción más extraordinaria de las que se han dirigido contra la Constitución federal. Aunque esta crítica va dirigida a una supuesta oligarquía, el principio en que se fundamenta afecta a las raíces mismas de lo que es un gobierno republicano.

El objetivo de toda Constitución es, o debería ser, en primer lugar, conseguir unos gobernantes que posean la mayor sabiduría para discernir y la mayor virtud para procurar el bien general de la sociedad, y luego tomar las precauciones más eficaces para el mantenimiento de su integridad mientras tengan un puesto público. El aspecto político más destacado de un gobierno republicano es su forma de nombrar a los gobernantes: por medio de elecciones. En esta forma de gobierno existen multitud de medios de diversos tipos para evitar que degeneren los gobernantes, y el medio más eficaz es limitar la extensión de los mandatos, manteniendo una estrecha responsabilidad ante el pueblo.

Quisiera saber qué aspecto de la estructura de la Cámara de Representantes vulnera los principios de gobierno republicano o favorece la exaltación de unos pocos sobre la ruina de muchos. De hecho, sucede lo contrario: ¿no es verdad, más bien, que cada aspecto se ajusta estrictamente a estos principios y que mantiene escrupulosa imparcialidad hacia los derechos y las aspiraciones de toda clase y tipo de ciudadanos?

¿Quiénes eligen a los representantes federales? Los votantes serán el gran colectivo de habitantes de los Estados Unidos, que podrán ser tanto pobres como ricos, tanto ignorantes como titulados, tanto humildes hijos de la desconocida y desfavorable fortuna como altivos herederos de renombre. Son los mismos que en cada estado ejercen el derecho de elegir a la cámara legislativa de dicho estado.

¿Quiénes serán objeto de la elección popular? Resultará elegido aquel ciudadano cuyo mérito le otorgue la estima y confianza de su país. No se permitirá que ningún atributo de riqueza,

nacimiento, fe o profesión civil coarte el juicio o frustre la preferencia del pueblo a la hora de elegir a sus representantes.

Si consideramos la situación de las personas a las que se les puede encomendar, mediante los votos libres de sus conciudadanos, la responsabilidad de representación, vemos que incorpora todas las seguridades posibles o deseables para el mantenimiento de su fidelidad al electorado.

En primer lugar, al haber sido distinguidos por la preferencia de sus conciudadanos, debemos suponer que en general se distinguirán debido a esas cualidades que les valieron la elección y que aseguran un cuidado sincero y escrupuloso de sus compromisos.

En segundo lugar, entrarán en el servicio público en unas circunstancias que solo pueden causar un afecto momentáneo, por lo menos hacia su electorado. Las muestras de honor, favor, estima y confianza tocan en una parte sensible de cada corazón, lo que, dejando a un lado cualquier consideración de intereses, garantiza, de algún modo, reacciones benévolas y agradecidas. Es algo frecuente criticar la naturaleza humana por su ingratitud, y hay que admitir que surge con demasiada frecuencia y de manera flagrante tanto en el ámbito público como en el privado. Pero la indignación universal y extrema que inspira es, en sí misma, prueba de la fuerza y extensión del sentimiento contrario.

Tercero, los vínculos que ligan al representante con sus votantes están fortalecidos por motivos más egoístas. El orgullo y la vanidad del representante le ligan a una forma de gobierno que favorece sus anhelos y que le da una parte de los honores y de los méritos. Sean cuales sean las esperanzas o los posibles proyectos de unos pocos individuos ambiciosos, en general ocurrirá lo siguiente: que buena parte de los que derivan sus perspectivas de promoción de su influencia sobre el pueblo tendrán mayores probabilidades de ello si se dedican a mantener el favor del pueblo, en vez de urdir en el gobierno maneras de subvertir la autoridad popular.

De todos modos, todas estas seguridades serían muy deficientes sin el control de unas elecciones frecuentes. Así, en cuarto lugar, la Cámara de Representantes está establecida de manera que sus miembros recuerden periódicamente su estrecha dependencia del pueblo. Antes de que el ejercicio del poder haga desaparecer de sus memorias los sentimientos que afloraron en el momento de su elección, tendrán que considerar el momento en que cesará su poder, será evaluado su ejercicio del mismo, y tendrán que descender de nuevo al nivel del que vinieron. Allí permanecerán para siempre, a menos que hayan cumplido fielmente con lo encomendado, lo cual establecerá su derecho a renovar su representación.

Añadiré en quinto lugar, sobre las restricciones que evitarán que la Cámara de Representantes legisle medidas opresivas, que todas sus leyes operarán no solo sobre la gran masa de la sociedad, sino también sobre los representantes y sus amigos. Este siempre se ha considerado como una de las más fuertes conexiones políticas que se puedan establecer entre gobernantes y pueblo. Crea entre ellos esa comunión de intereses y simpatía de sentimientos que tan pocos gobiernos han mostrado y sin lo cual todo gobierno degenera en tiranía. Tal vez uno se pregunte, ¿qué evitará que la Cámara de Representantes haga una discriminación legal a favor de sí misma o de una clase concreta en la sociedad? Responderé que lo evitará el genio del entero sistema, conjuntamente con la naturaleza de unas leyes justas y constitucionales y, sobre todo, el espíritu vigilante y recio que caracteriza al pueblo de América –un espíritu que fomenta la libertad y que, a la vez, es fomentado por ella–. Si este espíritu llegara alguna vez a estar tan degradado como para tolerar una ley que no obligue a los legisladores tanto como al pueblo, entonces el pueblo estará preparado para tolerar cualquier cosa menos la libertad.

Esta es la relación que habrá entre la Cámara de Representantes y su electorado. Los lazos que le unirán con fidelidad y simpatía a la gran masa del pueblo serán el deber, la gratitud, el interés y la ambición misma. Es posible que todo esto no sea suficiente para controlar los caprichos y la maldad humana, pero, ¿no es esto lo máximo que pueda proveer el gobierno y diseñar la prudencia? ¿No son estos los medios más característicos y acertados por medio de los cuales un gobierno republicano asegura la libertad y felicidad del pueblo? ¿No son los mismos medios sobre los que cada gobierno estatal de la Unión se apoya para conseguir estos fines tan importantes? Entonces, ¿en qué sentido debemos entender la objeción que estamos combatiendo? ¿Qué debemos responder a la gente que profesa el mayor respeto por el sistema republicano, pero que con desfachatez desecha su principio fundamental, pretendiendo ser campeones del derecho y de la capacidad del pueblo para elegir a sus gobernantes, pero manteniendo que este solo querrá a aquellos que de manera inmediata e infalible vayan a traicionar la confianza que han recibido?

Si leyese la objeción alguien que ignoraba el modo en que la Constitución regula la elección de representantes, solo podría suponer que se había añadido al derecho de sufragio algún requisito injusto de posesión de propiedad, o que el derecho a ser elegido estaba reservado a personas de familias concretas o de fortuna, o por lo menos que se había alejado groseramente de lo establecido en las constituciones de los estados. Hemos visto que esto no es así en los primeros dos puntos, y tampoco es así en el último. La única diferencia discernible entre los dos casos es que cada representante de los Estados Unidos será elegido por 5.000 o 6.000 ciudadanos, mientras que en los estados un representante es elegido por cientos de votantes. ¿Pretenderán acaso que esta diferencia es suficiente para justificar la devoción a los gobiernos de los estados y el odio hacia el gobierno federal? Si este punto es la clave de la objeción, merece ser examinado.

¿La *razón* está de parte de esta objeción? Solo será así si asumimos que 5.000 o 6.000 ciudadanos serán menos capaces de elegir a un representante adecuado, o más propensos a ser corrompidos por uno inapropiado, que 500 o 600 ciudadanos. La razón nos asegura todo lo contrario: que entre un número tan grande será más probable que se halle un representante adecuado, y que la elección de este no podrá ser manipulada tan fácilmente por las intrigas de individuos ambiciosos o los sobornos de los ricos.

¿Es admisible la *consecuencia* de esta doctrina? Si decimos que el número idóneo para ejercer de manera conjunta el derecho de sufragio son 500 o 600 ciudadanos, ¿no deberíamos impedir al pueblo la elección directa de sus siervos públicos en cada ocasión en que la administración del gobierno no requiera tantos representantes como uno por cada 500 o 600 ciudadanos?

¿Hay alguna *evidencia* que muestre la veracidad de esta doctrina? Ya demostramos en el último capítulo que la verdadera representación en la Cámara de los Comunes británica apenas supera la proporción de un representante por cada 30.000 habitantes. Hay una variedad de poderosas fuerzas allí que favorecen las pretensiones de clase y riqueza y que no se dan en América. En aquel país nadie puede ser representante de un condado sin poseer propiedad con rentas por valor de 600 libras esterlinas al año, ni representante de una ciudad o de un condado si no posee propiedad por valor de la mitad de esas rentas. Junto con este requisito para ser representante de un condado, existe además otro para poder votar, limitando el derecho de sufragio a personas que sean titulares de una propiedad con rentas de un valor anual superiores a 20 libras esterlinas actuales. A pesar de estas circunstancias desfavorables y de leyes poco equitativas en el código británico, no se puede decir que los representantes de aquella nación hayan arruinando a muchos para favorecer a unos pocos.

En este tema no hace falta recurrir a las experiencias de otros países. Las nuestras son suficientemente explícitas y determinantes. Los distritos de Nueva Hampshire en los que se eligen directamente a senadores son casi tan grandes como lo serán para elegir a sus representantes en el Congreso, los de Massachusetts son mayores de lo necesario para este fin, y los de Nueva York más aún. En este último estado los representantes de las ciudades y condados de Nueva York y Albany en su Asamblea son elegidos por casi tantos votantes como hará falta para llegar a ser representante en el Congreso, si lo calculamos con 65 miembros. No importa que en estos distritos y condados senatoriales se vote por varios representantes a la vez; si unos mismos votantes eligen simultáneamente a cuatro o cinco representantes, tendrán que ser capaces de elegir a uno. Pensilvania proporciona otro buen ejemplo: algunos de los condados en los que se eligen a sus representantes estatales son casi tan grandes como lo serán sus distritos en las elecciones a representantes federales. La ciudad de Filadelfia contiene supuestamente entre 50.000 y 60.000 habitantes, por lo cual formará alrededor de dos distritos para elegir a representantes federales. Sin embargo, a la hora de votar a los representantes para la Asamblea estatal, solo constituye un condado y, más directamente relacionado con lo nuestro, toda la ciudad elige *solamente a un miembro* del Consejo Ejecutivo. Y es así en todos los demás condados de dicho estado.

¿No constituyen estos hechos las más satisfactorias pruebas de la falacia utilizada para atacar a la rama del gobierno federal que estamos considerando? ¿Se ha observado que los senadores de Nueva Hampshire, Massachusetts y Nueva York, o el Consejo Ejecutivo de Pensilvania, o los miembros de la Asamblea en estos dos últimos estados, hayan mostrado alguna predisposición peculiar a sacrificar a muchos en beneficio de unos pocos, o hayan sido en algún sentido menos dignos de sus puestos que los representantes y magistrados nombrados en otros estados por un número menor de personas?

Pero hay casos incluso más extremos de los que he citado hasta ahora. Una rama de la Asamblea Legislativa de Connecticut está estructurada de tal manera que cada miembro es elegido por todo el estado. También lo es el gobernador de dicho estado, el de Massachusetts, y el de este estado, así como el presidente de Nueva Hampshire. Dejo que cada cual decida, a su juicio, si el resultado de alguno de estos ejemplos puede suscitar la menor sospecha de que, a la hora de elegir a los representantes del pueblo, un electorado tan extenso tenderá a encumbrar a traidores o minar la libertad pública.

PUBLIUS (Madison)

Número 58
Continuación del mismo tema: sobre el futuro aumento del número de representantes

The Independent Journal, 20 de febrero de 1788

El último cargo contra la Cámara de Representantes que voy a examinar, se basa en la suposición de que no aumentará periódicamente el número de sus miembros a medida que crezca la población[210].

Hemos admitido ya que esta objeción tendría gran peso si estuviera bien fundada. Las siguientes observaciones demostrarán que, como la mayoría de las otras objeciones contra la Constitución, solo se basa en una visión limitada del tema, o en suspicacias que llegan a trastornar y desfigurar cada tema que se examine.

1. Parece ser que los objetores se han olvidado de que, en el tema de las seguridades ofrecidas para aumentar paulatinamente el número de representantes, la Constitución federal no ofrece menos garantías que las constituciones de los estados. El número establecido al principio se anuncia como provisional: está limitado a un periodo de tres años.

Se harán censos de habitantes cada diez años. Los objetivos inequívocos de estas normas son:

1. Reajustar periódicamente la proporción de representantes según el número de habitantes, con la única excepción de que cada estado tendrá por lo menos un representante; y segundo, aumentar el número de representantes en estos periodos con la única limitación de no exceder uno por cada 30.000 habitantes. Si revisamos las constituciones de los diversos estados, encontramos que algunas no contienen una norma específica al respecto, y otras se parecen bastante a lo que está plasmado en la Constitución federal. La más eficaz seguridad que se puede encontrar en cualquiera de ellas no va más allá de una mera disposición indicativa.

2. En las experiencias que hemos tenido hasta ahora al respecto, y siguiendo las constituciones de los estados, ha habido un aumento gradual de representantes parejo con el de votantes, y parece ser que unos han estado tan dispuestos a cumplir con ello como los otros a reivindicar su cumplimiento.

3. Hay un elemento, en particular, de la Constitución federal que garantiza la atención vigilante de una mayoría del pueblo y de sus representantes con el fin de asegurar el aumento constitucional de estos últimos. La particularidad es esta: que una Asamblea Legislativa representa a los ciudadanos, y la otra a los estados. Por tanto, en la primera, los estados más grandes tendrán mayor peso, y en la segunda, la ventaja estará de parte de los estados más pequeños. De todo ello podemos inferir, con convicción, que los estados mayores serán defensores feroces del aumento en el número y peso de aquella Asamblea en la que predomina su influencia, y solo hace falta cuatro de ellos para tener una mayoría de los votos en la Cámara de Representantes. Entonces, si los representantes o el pueblo de los estados más pequeños se oponen en algún momento al aumento razonable de representantes, una coalición de muy pocos estados bastará para superar tal oposición. A pesar de rivalidades y prejuicios locales que podrían evitar una coalición en situaciones normales, se formará siempre que no sean intereses comunes los que la promuevan, sino la equidad y los principios constitucionales.

Alguien podría alegar que el Senado tal vez tenga los mismos motivos para formar una coalición opuesta, y como su visto bueno es indispensable, podría ser derrotada la posición justa y constitucional de la otra Asamblea. Esta es probablemente la preocupación mas seria de los celosos defensores de una representación numerosa. Afortunadamente, está entre aquellas dificultades que solo existen en apariencia y que se disipan al examinarlas detenida y correctamente. Si no me equivoco, las observaciones que haremos a continuación serán admitidas como concluyentes y plenamente satisfactorias en este tema.

A pesar de la autoridad paritaria que tienen las dos cámaras en todos los temas legislativos, salvo en el poder de proponer leyes presupuestarias, es indudable que cuando la Cámara baja, compuesta de mayor número de miembros, tiene el apoyo de los estados más poderosos y proclama una posición conocida y definida por la mayoría del pueblo, tendrá una gran ventaja en temas que dependan de la mayor firmeza de una de las dos cámaras.

La ventaja de esta parte solo aumentará con la conciencia de que está apoyada en sus demandas por la verdad, la razón y la Constitución. Mientras, el lado contrario se sentirá consciente de luchar contra la fuerza de estas solemnes consideraciones.

Además, entre las agrupaciones de estados más pequeños y más grandes, hay varios que normalmente apoyarán a los primeros, pero que se asemejan tanto en tamaño como en población a los últimos como para no querer oponerse a sus pretensiones justas y legítimas. Por tanto, no es nada seguro que una mayoría de los votos, incluso en el Senado, se pronunciara en contra de un aumento apropiado del número de representantes.

No resulta excesivo añadir que será posible convencer a los senadores de todos los estados nuevos de lo justas que son las opiniones expresadas por la Cámara de Representantes, por una razón demasiado obvia para ser ignorada. Ya que la población de estos estados aumentará con particular rapidez durante años, estarán interesados en reajustar frecuentemente la asignación de representantes, según el número de sus habitantes. Por tanto, los estados mayores que prevalecen en la Cámara de Representantes solo tendrán que establecer que la reasignación proporcional de representantes y su aumento sean condiciones mutuamente dependientes y, entonces, los senadores de todos los estados que más crecen se sentirán obligados a apoyar estos incrementos proporcionales de representantes en razón del interés que sus estados sentirán en aumentar el número de los mismos.

Estas consideraciones parecen ofrecer cierta seguridad en este tema y deberían ya atenuar todas las dudas y los miedos que se han permitido al respecto. Pero aunque admitiésemos que podrían ser insuficientes para vencer una política injusta de los estados menores o su influencia dominante en los consejos del Senado, existe otro recurso constitucional infalible por el cual los estados mayores siempre podrán alcanzar sus fines justos. La Cámara de Representantes no solo puede rechazar, sino que solo ella propone los recursos necesarios para el mantenimiento del gobierno. En una palabra, tiene el presupuesto en sus manos, ese instrumento poderoso mediante el cual vemos en la historia de la Constitución británica como una representación embrionaria y humilde del pueblo, paulatinamente aumentó la esfera de su actividad e importancia, finalmente reduciendo los privilegios excesivos de las demás ramas de gobierno tanto como parecía desearlo. De hecho, se puede considerar el poder presupuestario como el arma más completa y más eficaz en una Constitución a la hora de armar a los representantes directos del pueblo con el fin de corregir injusticias y aplicar toda medida justa y provechosa.

Pero, ¿no estará tan interesada la Cámara de Representantes como el Senado en mantener al gobierno dentro de unos límites apropiados, y por ello, no se sentirá contraria a basar su existencia o su reputación en que el Senado se pliegue ante ella? Porque si tuviera lugar tal prueba de fuerza entre las dos asambleas, ¿no estaría una tan propensa a rendirse como la otra? Estas cuestiones no crearán ninguna dificultad si tenemos en cuenta que cuantos menos sean, y cuanto más permanentes y públicos sean los cargos de las personas en el poder, mayor interés tendrá cada uno de ellos en cada tema que tenga que ver con el gobierno. Los que representen la dignidad nacional ante los ojos de otras naciones serán particularmente sensibles a cualquier peligro público o posibilidad de paralización deshonrosa de los asuntos públicos. Debido a estas razones la Cámara de los Comunes británica ha obtenido triunfos continuos sobre las demás ramas de gobierno cada vez que empleaba el instrumento de las leyes presupuestarias. Ni se ha visto, ni se ha experimentado nunca una absoluta inflexibilidad por parte de las otras ramas, aunque habría causado una confusión general a todas las otras partes del estado. El máximo grado de firmeza que

pueda mostrar el Senado federal o el presidente no será suficiente para superar una resistencia que esté basada en principios constitucionales y patrióticos.

En este repaso al tema de la Cámara de Representantes en la Constitución federal, he pasado por alto las circunstancias económicas que actualmente podrían haber tenido algún efecto en disminuir el número provisional de representantes, y cuya omisión probablemente habría sido un tema tan rico en proclamas contra la Constitución como el del reducido número de representantes propuesto. También pasaré por alto comentar la dificultad que podría existir, en las circunstancias actuales, para incorporar al servicio federal un número tan grande de individuos como los que el pueblo probablemente elegiría.

Sin embargo, deben permitirme una observación sobre este tema que merece a mi juicio una atención rigurosa. En todas las asambleas legislativas, cuanto mayor sea el número de miembros, menor será el número que realmente dirija su funcionamiento. En primer lugar, cuanto mayor sea el número en una Asamblea, compuesta de miembros cualesquiera, mayor será la tendencia a emplear la pasión antes que la razón. Segundo, cuanto mayor sea su número, mayor será la proporción de sus miembros que tengan información limitada y capacidades dudosas. Resulta bien sabido que es precisamente en individuos de este tipo sobre los que actúan con mayor fuerza la elocuencia y demagogia de unos pocos. En las repúblicas antiguas, donde todo el pueblo se juntaba en persona, un solo orador o estadista hábil realmente gobernaba con tanta influencia como si tuviera en su mano el bastón de mando. Siguiendo este principio, cuanta más multitudinaria sea una Asamblea representativa, más compartirá las debilidades inherentes a las reuniones colectivas del pueblo. La ignorancia será engañada por la astucia, y la pasión será esclava del sofisma y de la retórica huera. El mayor error del pueblo sería suponer que, al aumentar el número de representantes más allá de cierto límite, se consigue fortalecer la barrera que se alza contra el gobierno de unos pocos. La experiencia siempre aconseja ir en la dirección opuesta pues, *tras asegurar un número suficiente para la protección, la información local y el afecto extenso de la sociedad en general,* cada representante adicional restará más fuerza a sus propias iniciativas. La apariencia del gobierno podrá ser más democrática, pero su alma será más oligárquica. La máquina será mayor, pero habrá menos fuentes de poder que dirijan sus movimientos, y estos, con frecuencia, serán más arcanos.

Junto con la objeción planteada contra el número de representantes, podemos aquí dar cuenta de aquella que va dirigida contra el número que se requiere para cuestiones legislativas. Se ha dicho que para formar un quórum debería ser necesario un número superior a una mayoría y que, en ciertas ocasiones, si no en todas, debería ser necesaria más que una mayoría del quórum para tomar una decisión. No podemos negar que algunas ventajas podrían resultar de una precaución así. Podría constituir otra barrera adicional a algunos intereses particulares y otro obstáculo a medidas apresuradas y sectarias. Pero estas consideraciones se ven neutralizadas por los inconvenientes en el lado opuesto de la balanza. Se habría invertido el principio fundamental de un gobierno libre en todos aquellos casos que podrían requerir nuevas leyes o medidas activas para alcanzar la justicia o el bien general. Ya no sería la mayoría quien gobierne, sino que se habría transferido el poder a la minoría. Si el privilegio defensivo se limitara a determinados casos concretos, una minoría interesada podría aprovecharse de ello para no tener que sacrificar por el bien general tanto como los demás; o en momentos de crisis podría utilizarlo para chantajear, consiguiendo así unos beneficios poco razonables. Finalmente, podría facilitar y fomentar la nefasta práctica de las secesiones, una práctica que se ha visto incluso en estados que solo requieren una mayoría. Esta táctica subversiva va contra todo principio de orden y gobierno, llevando más

directamente a convulsiones públicas y a la ruina de gobiernos populares que ninguna otra experimentada hasta ahora entre nosotros.

PUBLIUS (Madison)

Número 59
La regulación de elecciones

The New York Packet, 22 de febrero de 1788

El orden natural de los temas nos lleva ahora a considerar la disposición que autoriza a la Asamblea nacional a regular, en última instancia, la elección de sus miembros. La Constitución dice lo siguiente: «Una Asamblea Legislativa en cada estado dictará el *tiempo, el lugar y la manera* de celebrar elecciones para senadores y representantes; pero el Congreso puede en cualquier momento por ley establecer o alterar *tales disposiciones,* salvo los *lugares* donde se eligen a senadores»[211]. No son solo los que condenan la Constitución en general quienes han abominado de esta disposición. También la han censurado los que en menor medida y con mayor moderación se oponen a la Constitución[212]; y existe un caso de alguien que se ha opuesto a esta disposición aunque se había declarado defensor de todas las demás partes del sistema.

De todos modos, mucho me equivoco si este artículo no es en realidad el más admisible de todo el plan. Su rectitud descansa en la evidencia de este simple axioma: *todo gobierno debería contener en sí mismo los medios para su supervivencia*. Cualquiera que razone con justicia apoyará sin reparos que, en sus trabajos, la Convención se adhiriera a esta regla, y se opondrá a cualquier desviación de ella que no respondiera a la necesidad de incorporar, en este proyecto, algún elemento concreto que fuera incompatible con una rígida conformidad a la misma. Incluso en este caso, aunque acceda a la necesidad de flexibilidad, siempre verá el alejarse de un principio tan fundamental como un elemento de imperfección en el sistema, que podrá ser en el futuro una fuente de debilidad y, tal vez, de anarquía.

Nadie sostendrá que se podría haber escrito y plasmado en la Constitución una ley electoral que fuera aplicable a todas las posibles transformaciones futuras de la coyuntura nacional. Por ello, no negarán que debería existir en algún lugar un poder discrecional sobre elecciones. Supongo que también admitirán que solo había tres maneras razonables de modificar y disponer de este poder: se podía haber conferido enteramente al cuerpo legislativo nacional, o enteramente a los cuerpos legislativos de los estados, o principalmente a estos últimos y en última instancia al primero. Con buen criterio eligió la Convención esta última opción. La regulación de las elecciones a puestos del gobierno federal ha sido conferido, en primer lugar, a las administraciones de los estados miembros, que serán las más convenientes y satisfactorias en casos ordinarios y cuando no prevalecen posiciones inapropiadas. Pero han reservado a la autoridad nacional el derecho de interponerse cada vez que unas circunstancias extraordinarias lo hagan necesario para el mantenimiento de la seguridad.

Si un poder exclusivo para regular las elecciones al gobierno nacional se dejara en manos de los cuerpos legislativos de los estados, sería evidente que la existencia misma de la Unión estaría

enteramente en sus manos. Podrían en cualquier momento aniquilarla si rehusasen proveer para la selección de las personas que han de administrar los asuntos nacionales. No es muy útil sostener que una negligencia u omisión de este tipo sería improbable. La posibilidad constitucional de ello, sin ninguna contrapartida a este riesgo, crea una objeción insuperable. Tampoco hay razones que justifiquen asumir un riesgo así. Nunca podrán ser dignificadas de esta manera las extravagantes conjeturas de tan desmedidas suspicacias. Si admitimos la posibilidad de abusos de poder, es justo suponerlos tanto por parte de los gobiernos estatales como por parte del gobierno nacional. El confiar a la Unión el cuidado de su propia existencia se ajusta más a las reglas de una teoría justa que el dejarlo en otras manos, y si hay que arriesgar abusos de poder por una parte u otra, es más racional afrontar este riesgo dejando el poder donde de manera más natural debería estar, y no donde sería antinatural.

Supongamos que se hubiera incluido en la Constitución un artículo que daba poder a los Estados Unidos para regular las elecciones en los estados miembros. ¿Habría alguien remiso a condenarlo como una invasión inaceptable del ámbito competencial y como un mecanismo premeditadamente ingeniado para la destrucción de los gobiernos estatales? En este caso no sería necesario explicar la violación del principio, y a cualquier observador imparcial le resultará igualmente evidente en la propuesta de sujetar la existencia del gobierno nacional a la discrecionalidad de los gobiernos estatales. Una visión imparcial del problema llevará a la conclusión de que, en la medida de lo posible, cada uno debería depender de si mismo para su propia supervivencia.

En contra de esto podrán citar el ejemplo de la organización del Senado nacional, que incurrirá de lleno en el peligro que hemos señalado, debido al posible efecto del poder exclusivo de los cuerpos legislativos estatales para regular las elecciones federales. Pueden sostener que una negativa a nombrar senadores podría en cualquier momento dar el golpe final a la Unión, y de ello se puede inferir que como su existencia dependería en un punto tan esencial de los estados, no hay razón para evitar encomendárselo en el caso que estamos considerando. Además, dirán que los intereses de cada estado por mantener su representación en los consejos nacionales nos ofrecen total seguridad de que no abusarán de la confianza puesta en ellos.

Al examinar este argumento tan engañoso, veremos que carece de una base sólida. Es cierto que los cuerpos legislativos estatales podrán destruir al gobierno nacional si rehúyen nombrar senadores. Pero de ello no se desprende que al disponer de este poder en una situación, deberían tenerlo en todas. Hay situaciones en las que la tendencia perniciosa de este poder podrá resultar mucho más decisiva, sin que haya ninguna causa razonable para incluir este factor en la estructura federal, como la que debió determinar la conducta de la Convención al constituir así al Senado. Constituye un peligro, en la medida en que una estructura así pueda exponer a la Unión a posibles daños a manos de las asambleas legislativas estatales. Pero es un peligro que no se podía evitar sin excluir completamente de la estructura del gobierno nacional a los estados en sus capacidades políticas. Si se hubiera hecho esto, seguramente habría sido interpretado como un incumplimiento total del principio federal y, sin duda, habría privado a los gobiernos estatales de esa salvaguarda absoluta que ahora disfrutan debido a esta disposición. Pero aunque fuese sabio someterse en este caso a un inconveniente para conseguir una ventaja necesaria o un bien mayor, de ello no se puede inferir que debamos acumular males cuando no resulta necesario, o cuando no redunda en mayores beneficios.

También es fácil discernir que el gobierno nacional correrá un riesgo mucho mayor si los cuerpos legislativos estatales tienen potestad sobre las elecciones a su Cámara de Representantes, que si tienen el poder de nombrar a los miembros de su Senado. Los senadores serán elegidos por

un periodo de seis años, de acuerdo con una rotación, por la cual cada dos años serán renovados un tercio de sus miembros. Ningún estado podrá tener más de dos senadores, y el quórum será de 16 miembros. El resultado conjunto de estas circunstancias será que una unión temporal de unos pocos estados que quisiesen bloquear el nombramiento de senadores no conseguiría anular la existencia de este cuerpo ni interferiría en su actividad, y no tenemos que temer una coalición general o permanente de los estados. El primer caso podría resultar de los aviesos designios de los miembros más conspicuos de unos pocos cuerpos legislativos estatales, pero este último caso requeriría una desafección estable y enraizada en la gran masa popular que, o bien nunca existirá, o con toda probabilidad procedería de la ineptitud del gobierno nacional a la hora de conseguir la felicidad del pueblo, y en tal caso ningún buen ciudadano desearía su continuidad.

Con respeto a la Cámara de Representantes federal, se espera celebrar una elección general de miembros cada dos años. Si las asambleas legislativas estatales fuesen encomendadas con el poder exclusivo de regular estas elecciones, cada periodo electoral constituiría una delicada crisis nacional que podría llevar a la disolución de la Unión si los líderes de unos pocos estados importantes entrasen en una conspiración previa para evitar unas elecciones.

No puedo negar el peso que tiene la observación de que los intereses de cada estado representado en las cámaras representativas federales constituirán una seguridad contra el abuso de poder electoral por parte de los cuerpos legislativos estatales. Pero aquellos que tengan en cuenta la distinción obvia que existe entre el interés del pueblo en la felicidad pública y el interés de sus gobernantes locales en el poder y la importancia de sus cargos, entenderán que esta seguridad no será absoluta. El pueblo de América podrá ser un partidario ferviente del gobierno de la Unión, al mismo tiempo que determinados gobernantes de estados concretos tengan una opinión contraria, estimulados por la rivalidad natural del poder y por la esperanza de un progreso personal, y apoyados por una facción fuerte en cada uno de esos estados. De hecho, la disparidad de sentimientos entre la mayoría del pueblo y los individuos con mayor renombre en sus consejos se muestra actualmente en algunos de los estados. Un plan para establecer confederaciones separadas, siempre multiplicará las posibilidades de ambición y siempre atraerá a individuos influyentes de las administraciones estatales que prefieran su propio éxito y ganancia al bienestar general. Con un arma tan eficaz en sus manos como el poder exclusivo de regular las elecciones al gobierno nacional, un grupo de varios individuos en unos cuantos estados de los de mayor peso, donde la tentación siempre será más probable, podrá lograr la destrucción de la Unión al interrumpir la elección de miembros a la Cámara de Representantes federal, utilizando el pretexto de alguna insatisfacción popular (que tal vez ellos mismos hayan auspiciado). No debemos olvidar que una Unión firme de este país bajo un gobierno eficiente, probablemente sea objeto de celos cada vez mayores por parte de más de un país europeo, y que intentos por minar al gobierno a veces surgirán de las intrigas de potencias extranjeras y generalmente tendrán el apoyo y la asistencia de alguno de ellos. Por tanto, si es posible, su supervivencia solo la deberíamos dejar en manos de aquellos cuya situación siempre engendrará un interés inmediato por el cumplimiento fiel y cuidadoso de la confianza que les ha sido depositada.

PUBLIUS (Hamilton)

Número 60
Continuación del mismo tema

The Independent Journal, 23 de febrero de 1788

Hemos visto que sería arriesgado encomendar un poder absoluto sobre las elecciones federales a los cuerpos legislativos de los estados. Ahora, examinaremos el peligro que surge en el lado opuesto, al confiar en última instancia a la Unión misma el derecho de regular sus propias elecciones. Nadie piensa que este derecho sería usado para excluir en alguna ocasión a algún estado de su porcentaje de representantes, pues en este sentido todos estarían interesados en la seguridad de los demás. Pero se argumenta que podría ser empleado de manera que promocionara la elección de una clase favorita de personas con exclusión de otras, al limitar los lugares de las elecciones a distritos concretos y hacer imposible que los ciudadanos en general puedan participar en ellas[213]. Esta parece ser la más quimérica de todas las suposiciones inventadas. Por una parte, ningún cálculo racional de probabilidades nos llevaría a imaginar que podría surgir de los consejos nacionales una disposición que implicara una conducta tan aviesa y extraordinaria. Por otra parte, podemos concluir con certeza que si un espíritu tan malintencionado llegara alguna vez a surgir en ellos, se mostraría de una forma totalmente distinta y mucho más decisiva.

Lo improbable que sería un intento así se puede mostrar suficientemente con una sola reflexión: nunca acontecería sin causar una revuelta popular inmediata, guiada y encabezada por los gobiernos estatales. No es difícil imaginar que este derecho tan característico de la libertad fuese vulnerado por una mayoría victoriosa en determinadas épocas turbulentas y facciosas, en contra una clase concreta de ciudadanos. Pero es del todo inconcebible e inverosímil que un derecho tan fundamental, en un país establecido e ilustrado como este, pueda ser vulnerado en perjuicio de la gran masa popular por una política deliberada del gobierno, sin causar una revolución popular.

Aparte de la reflexión anterior, hay otras consideraciones de naturaleza más precisa que disipan cualquier eventual temor sobre el tema. Las diferencias en los elementos que componen el gobierno nacional y, más aún, en la manera en que llegan a actuar en las diversas ramas, han de formar un poderoso obstáculo a un conciliábulo de ideas dedicadas a diseñar un plan electoral tendencioso. Hay suficiente diversidad en cuanto a la propiedad, el genio, las maneras y los hábitos del pueblo en las diversas partes de la Unión como para ocasionar una diversidad de disposiciones de sus representantes hacia las diversas clases y condiciones sociales. Aunque un intercambio íntimo, bajo un mismo gobierno, fomentará la paulatina asimilación de un carácter y de unos sentimientos comunes, aun así hay causas tanto físicas como morales que pueden en mayor o menor medida alimentar siempre distintas tendencias e inclinaciones al respecto. Pero la circunstancia que probablemente tenga la mayor influencia en la cuestión será la diversidad de maneras de constituir las diversas partes del gobierno. La Cámara de Representantes será elegida directamente por el pueblo, el Senado por las asambleas legislativas estatales, y el presidente por electores elegidos a este propósito de entre el pueblo. Hay poca probabilidad de que, debido a un interés común, se confabulen estas diversas ramas en su predilección por una clase particular de votantes.

Lo único que se ha propuesto someter al gobierno nacional respecto al Senado es la regulación del «tiempo y de la manera» de elegirlo, y es imposible que esto afecte al espíritu que vaya a determinar quiénes vayan a ser sus miembros[214]. El sentido colectivo de los cuerpos legislativos estatales nunca podrá ser influenciado por circunstancias externas de ese tipo, y esta consideración

debería ser suficiente para reafirmarnos en que la discriminación supuesta nunca llegará a tener lugar. ¿Qué le podría inducir al Senado a estar de acuerdo con una preferencia que no le incluye? ¿O qué fin conseguiría si se extiende a una Asamblea Legislativa y no a la otra? En este caso la composición de una contrarrestaría a la otra. No podemos suponer que reconocería los nombramientos al Senado, a menos que supongamos, a la vez, una colaboración voluntaria por parte de las asambleas legislativas estatales. Y si suponemos esto, la cuestión de si el poder se ubica en manos de estas o de la Unión resulta por entero irrelevante.

¿Cuál sería el objetivo de esta caprichosa parcialidad de las cámaras nacionales? ¿Se ejercería para discriminar contra las diversas categorías de industria o entre los diversos tipos o grados de propiedad? ¿Favorecerá a los intereses de los terratenientes, o a intereses financieros o mercantiles o manufactureros? O hablando en el lenguaje de moda entre los adversarios de la Constitución, ¿cortejará la exaltación de «los ricos y bien nacidos», excluyendo y rebajando al resto de la sociedad[215]?

Si esta parcialidad se diera, favoreciendo a aquéllos que están ocupados en algún campo concreto de industria o propiedad, supongo que todos reconocerán que la competición por ella sin duda tendrá lugar entre terratenientes y comerciantes. Y no me cuesta afirmar que es infinitamente menos probable que uno de ellos consiga dominar en las cámaras legislativas nacionales que en las locales. Inferimos entonces que una conducta tendente a propiciar una preferencia indebida a cualquiera de ellos será menos posible en los consejos legislativos nacionales que en los locales.

Los diversos estados se dedican a la agricultura y al comercio en distintos grados. Predomina la agricultura en la mayoría, si no en todos. Sin embargo, la economía comercial es casi tan importante en varios de los estados y en muchos tiene una influencia considerable. El que prevalezca de entre estos dos transmitirá su influencia a los representantes nacionales, pero al ser una confluencia de una gran variedad de intereses, y en proporciones mucho más variadas de las que se dan en un solo estado, serán menos propensos a apoyar con parcialidad a uno de ellos que los representantes de un solo estado.

En un país compuesto principalmente de agricultores regidos por reglas de representación equitativa, en general dominarán en el gobierno los intereses de los terratenientes. Mientras prevalezcan sus intereses en la mayoría de los cuerpos legislativos estatales, también mantendrán una superioridad correspondiente en el Senado nacional, que generalmente será una copia fiel de las mayorías en estas asambleas. Por tanto, no podemos suponer que esta Asamblea Legislativa federal alguna vez vaya a desear sacrificar a los terratenientes por la clase mercantil. Al aplicar tan específicamente al Senado una observación basada en las circunstancias del país, me guía la idea de que los seguidores devotos y crédulos del poder de los estados no podrán sospechar de los cuerpos legislativos estatales como susceptibles de ser forzados por una influencia externa, de acuerdo con sus propios principios. En realidad esta situación tendrá, como mínimo, el mismo efecto en la composición inicial de la Cámara de Representantes federal: una tendenciosidad inapropiada a favor de la clase mercantil será tan poco probable allí como en el otro lugar.

Considerando otra objeción, uno se podría preguntar si no hay peligro de una tendencia contraria en el gobierno nacional, que le disponga a intentar asegurar un monopolio de la administración federal para la clase terrateniente[216]. No responderemos de manera extensa, pues aquellos que más sentirían el daño por suponer esta tendenciosidad tienen pocas razones para abrigar un temor serio al respecto. Será suficiente con decir, *primero,* que por razones ya expresadas, es menos probable que prevalezca una parcialidad clara en los consejos de la Unión que en los de cualquiera de sus miembros. *Segundo,* que no habrá tentación de vulnerar la Constitución para favorecer a la

clase terrateniente porque, en el transcurso natural de las cosas, esa clase disfrutará de tanto dominio como pueda desear. *Tercero,* que hombres acostumbrados a estudiar las fuentes de prosperidad a gran escala estarán tan convencidos de la utilidad del comercio que no querrán dañarlo tan gravemente, excluyendo completamente de una parte de su gestión a aquellos que mejor entienden sus intereses. La importancia del comercio para los ingresos lo protegerá eficazmente de la enemistad de un cuerpo que siempre tenderá a favorecerlo por la constante presión de nuevos gastos públicos.

Seré breve al discutir la probabilidad de un favoritismo fundado en una discriminación entre diversos tipos de industria y propiedad porque, a mi modo de entender, el sentido de sus objeciones, se refieren a una discriminación de otro tipo. Parece ser que buscan asustarnos, diciendo que los que llaman «ricos y bien nacidos» serán los objetos de este favoritismo. Serán supuestamente elevados por encima de sus conciudadanos a una preeminencia odiosa. Sin embargo, su exaltación será en una ocasión la consecuencia directa del reducido tamaño del cuerpo representativo, y en otra será efectuada al negarle al pueblo en general la oportunidad de ejercer su derecho de sufragio en la elección de ese cuerpo[217].

¿Qué principio se utilizará para discriminar en los colegios electorales con el fin de favorecer a unos de la manera preestablecida? ¿Los ricos y bien nacidos, como les llaman, están limitados a zonas concretas en los diversos estados? ¿Por algún instinto o previsión milagrosa residen todos en un mismo sitio? ¿Solo viven en villas o ciudades? ¿La realidad no es más bien la contraria, a saber, que están esparcidos por todo el país, según la avaricia o la suerte que les haya tocado a ellos o a sus predecesores? Si este es el caso, y lo reconoce cada persona inteligente[218], ¿no es evidente que la política de limitar los colegios electorales a distritos concretos sería tan contraria a sus propios fines como censurable bajo cualquier otro criterio? En realidad, no hay otra manera de asegurar que los ricos sean dominantes en esto que establecer criterios de propiedad para los votantes o candidatos, pero como es sabido este poder no se encuentra, en modo alguno, entre los que se otorgan al gobierno nacional. Su autoridad está expresamente limitada a regular las *fechas*, los *lugares* y los *modos* de celebrar elecciones. Los requisitos para votar o presentarse como candidato están definidos y fijados en la Constitución y no son alterables por la Asamblea, como ya hemos explicado hasta la saciedad[219].

Aun así, a meros efectos argumentales, supongamos que se diera esta situación. Supongamos también que los gobernantes nacionales consiguieran superar en sus mentes todos los escrúpulos en cuanto a su deber o a la aprensión de estar ante el peligro de un experimento. Aun así, me imagino que apenas podrán pretender llevar a cabo una iniciativa tal sin la ayuda de una fuerza militar suficiente para subyugar la resistencia de la gran masa popular. Aunque la improbabilidad de la existencia de esta fuerza ya se ha discutido y demostrado[220], para poder dejar bien clara la futilidad de esta objeción, admitamos por un momento que esta fuerza pudiera existir y que el gobierno nacional la controlaba. ¿Cuál sería el resultado? Con una disposición a invadir los derechos esenciales de la comunidad y con los medios para conseguirlo, ¿es de suponer que las personas involucradas se entretendrían con la ridícula tarea de fabricar leyes electorales que asegurasen una preferencia para una clase social favorita? ¿No preferirían una conducta más acorde con su engrandecimiento inmediato? ¿No resolverían osadamente perpetuarse en cargos públicos mediante una usurpación definitiva, en vez de depender de instrumentos precarios que podrían resultar en el despido, la desgracia y la ruina de sus autores a pesar de todas sus precauciones? ¿No temerían que ciudadanos aguerridos y conscientes de sus derechos vinieran de

los extremos más remotos de sus respectivos estados al colegio electoral para echar a los tiranos y sustituirles por personas dispuestas a reapropiarse de la violada soberanía del pueblo?

PUBLIUS (Hamilton)

Número 61
Continuación y conclusión del mismo tema: la regulación de elecciones federales

The New York Packet, 26 de febrero de 1788

Los más honestos antagonistas de las disposiciones electorales en el plan constituyente a veces reconocen, al hilo de la discusión, lo razonables que resultan; pero con esta limitación: que deberían incluir una declaración a efectos de que todas las elecciones han de tener lugar en los respectivos condados en que viven los votantes. Dicen que esta es una precaución necesaria contra un abuso de poder[221]. Una declaración así seguramente hubiera sido inocua y, en la medida en que calmase ánimos, podría incluso ser deseable. Pero realmente habría ofrecido poca o ninguna seguridad adicional ante el peligro que se ha supuesto, y su omisión nunca será considerada por un observador imparcial y juicioso como algo serio, ya no digamos una objeción insuperable al plan constitucional. Las opiniones contrarias mostradas a este respecto en los dos últimos capítulos, serán suficientes para satisfacer a cualquier persona imparcial y lúcida de que no será por culpa de tal poder que la libertad pública llegue, en algún momento, a ser víctima de la ambición de los gobernantes nacionales.

Si los que tienden a estar preocupados por esto, inspeccionaran cuidadosamente las diversas constituciones estatales, encontrarían las mismas razones para estar inquietos y alarmados tanto por la extensa libertad que la mayoría de ellas ofrece con respecto a las elecciones, como por las amplias competencias que, en aquellas, se propone otorgar al gobierno nacional en este ámbito. Un repaso a estas constituciones tendría el efecto de disipar impresiones erróneas que persisten al respecto, pero llevaría a un estudio detallado, en exceso largo y tedioso, por lo cual me contentaré con el ejemplo del estado en el que estoy. La Constitución de Nueva York solo hace referencia al *lugar* en que se celebrarán las elecciones, indicando que los miembros de la Cámara Baja serán elegidos en los *condados*, mientras que los senadores serán elegidos en los grandes distritos que componen el estado, y que actualmente son 4, cada uno ocupando entre 2 y 6 condados. No es nada difícil imaginar que sería tan fácil para el poder legislativo de Nueva York derrotar a los votantes de este estado, limitando las elecciones a lugares concretos, como lo sería para el cuerpo legislativo de los Estados Unidos, haciendo lo mismo con los votantes de la Unión. Supongamos por ejemplo que se establece la ciudad de Albany como el único punto electoral para el condado y distrito del que forma parte. ¿Los habitantes de esa ciudad no se convertirían rápidamente en los únicos votantes de dicho condado y distrito para los escaños del Senado y de la Cámara Baja? ¿Podemos imaginar a los votantes que residen en zonas remotas de los condados de Albany, Saratoga, Cambridge... o en cualquier sitio del condado de Montgomery, molestándose en venir a la ciudad de Albany para elegir a los miembros de la Cámara Baja o del Senado? ¿Irían antes a la ciudad de Nueva York para participar en la elección de los miembros de la Cámara de

Representantes federal? La respuesta a esta pregunta se ve fácilmente en las leyes actuales, que ofrecen toda comodidad para ejercer este derecho tan valioso y que, sin embargo, es tratado con una indiferencia alarmante. Basándonos en todas las experiencias sobre el tema, podemos claramente determinar que cuando el lugar de elección está a una *distancia que resulta inconveniente* para el votante, el efecto sobre su conducta será el mismo sea la distancia de 20 o de 20.000 millas. Por tanto, se ve que las objeciones a la modificación del poder federal de regular elecciones se aplican básicamente con la misma fuerza a la modificación de dicho poder en la Constitución de este estado. Por ello no será posible absolver a uno y condenar al otro. Una comparación similar llevaría a la misma conclusión con respecto a las constituciones de la mayoría de los estados.

Si los críticos alegan que los defectos de las constituciones estatales no excusan los defectos hallados en el plan propuesto por la Convención, responderé que si esos individuos no han sido acusados de olvidar la defensa de la libertad y si las imputaciones contra el plan propuesto se manifiestan como también aplicables a estas constituciones, supondremos que en vez de ser inferencias bien fundadas de una investigación clara que busca la verdad, las imputaciones son más bien exquisiteces quisquillosas de una oposición con prejuicios. No hay nada que decir de aquéllos que consideran como omisiones inocentes en las constituciones estatales lo que tienen por fallos imperdonables en el plan constituyente. Solo podemos pedirles que den alguna explicación razonable de por qué los representantes del pueblo en un solo estado serán más resistentes a la tentación del poder o de otros motivos siniestros que los representantes del pueblo de los Estados Unidos. Si no pueden explicarlo, por lo menos que demuestren que es más fácil minar la libertad de tres millones de personas con la oposición de los gobiernos locales, que la de doscientas mil personas que no disfrutan de esa ventaja. En relación con el tema que estamos considerando, deberán convencernos de lo siguiente: que una facción dominante en un solo estado será menos propensa a intentar mantener su superioridad favoreciendo a una clase particular de votantes, que los representantes de trece estados extendidos por un vasto país y diferenciados por una gran diversidad de circunstancias, prejuicios e intereses locales.

Hasta ahora solo he buscado defender la disposición en cuanto a su base teórica, al peligro de ubicar este poder en otra parte, y a la seguridad de ubicarlo donde se ha propuesto por la Convención. Pero queda por mencionar una ventaja que resultará de esta disposición y que no se habría conseguido de ninguna otra manera: me refiero a la uniformidad en las fechas de las convocatorias electorales a la Cámara de Representantes federal. Es muy probable que esta uniformidad sea hallada de gran importancia para el bienestar público, tanto para protegernos del establecimiento de un mismo espíritu en este cuerpo como para curar la enfermedad de las facciones. Si cada estado puede elegir las fechas en que tendrán lugar sus convocatorias electorales, es posible que haya tantas convocatorias como meses en el año. Las fechas de las convocatorias electorales locales en los diversos estados se extienden actualmente de marzo a noviembre, y esta diversidad impediría disolver o renovar al cuerpo entero de una vez. Si algún tipo de espíritu perverso prevaleciera en él, este espíritu tendería a contagiar a los nuevos miembros a medida que se fuesen incorporando. La masa sería propensa a permanecer invariable, asimilando constantemente a aquellos que paulatinamente se incorporaban. Hay pocos hombres con suficiente fuerza mental como para resistir el contagio del ejemplo de otros. Tiendo a pensar que si permaneciesen en su cargo por un periodo de tres veces el actual, pero con la condición de disolver el cuerpo todo de una vez, esto constituiría una amenaza menor a la libertad que un tercio de esa duración sujeta a renovaciones graduales y sucesivas.

La uniformidad en las fechas electorales parece ser tan necesaria para llevar a la práctica la idea de una rotación regular en el Senado, como para reunir convenientemente a la legislatura en un periodo determinado de cada año.

Podríamos entonces plantear esta pregunta: ¿por qué no se estableció una fecha en la Constitución? Dado que los más celosos adversarios del plan constituyente son, en este estado de Nueva York, mayoritariamente, unos decididos defensores de la Constitución estatal, podemos hacerles a ellos la misma pregunta: ¿por qué no se estableció una fecha a este fin en la Constitución de este estado? No hay respuesta mejor que esta: era algo que podía quedar a discreción de la Asamblea Legislativa sin crear peligro alguno y, si se hubiera establecido una fecha concreta, tal vez habríamos descubierto que en la práctica era menos conveniente que otra. La misma respuesta vale para el plan constituyente. Además, el supuesto peligro de un cambio gradual es meramente especulativo. No resulta aconsejable basarnos en suposiciones para establecer como un punto fundamental algo que privaría a los estados de poder tener elecciones para sus gobiernos al mismo tiempo que las elecciones nacionales.

PUBLIUS (Hamilton)

Número 62
Criterios que definen al Senado

The Independent Journal, 27 de febrero de 1788

Habiendo examinado la estructura de la Cámara de Representantes y habiendo respondido a las objeciones que merecía ser investigadas, ahora pasaré a examinar el Senado. Consideraremos esta parte del gobierno repasando estos criterios: 1) los requisitos para poder ser senador; 2) su nombramiento por las asambleas legislativas estatales; 3) la igualdad de representación en el Senado; 4) el número de senadores y el periodo por el cual serán elegidos; 5) los poderes otorgados al Senado[222].

1. Los requisitos formulados para poder ser senador, y que distinguirán a los senadores de los representantes, son una mayor edad y un periodo más largo de ciudadanía. Un senador tendrá que haber cumplido los 30 años mientras que serán 25 para un representante. El primero tendrá que haber sido ciudadano durante nueve años y el segundo durante, al menos, siete. La naturaleza de la responsabilidad senatorial constituye la razón que subyace a estas distinciones, pues requiere una mayor cantidad de información y madurez de carácter, lo cual requerirá a la vez que el senador haya alcanzado una fase vital que tienda a garantizar estas ventajas. Además, el participar directamente en tratos con naciones extranjeras solo debe ser algo que esté en manos de gente enteramente libre de las predisposiciones y de los hábitos que resultan de nacer o ser educados en el extranjero. Un espacio de nueve años parece ser un prudente punto intermedio entre una exclusión total de inmigrantes, cuyos méritos y talentos pueden recibir una parte de la confianza pública, y una inclusión indiscriminada y apresurada de ellos que podría crear una vía para una influencia extranjera en los consejos nacionales.

2. Tampoco es necesario extenderse sobre el nombramiento de senadores por parte de los cuerpos legislativos estatales. Entre las diversas maneras de establecer esta rama del gobierno, la propuesta por la Convención es probablemente la más aceptada entre la opinión pública. Tiene la doble ventaja de favorecer una candidatura selecta y dar a los gobiernos estatales un protagonismo en la formación del gobierno federal, que asegurará la autoridad de los primeros y formará un vínculo apropiado entre los dos ámbitos.

3. La paridad de representación en el Senado tampoco requiere mucha discusión, siendo evidentemente el resultado de un acuerdo entre las pretensiones opuestas de estados grandes y pequeños. Si es justo que en un pueblo completamente integrado en una nación, cada distrito tenga una participación *proporcional* en el gobierno, y que en los consejos comunes de estados independientes y soberanos unidos por una simple liga tengan *paridad* los partidos, sean del tamaño que sean, parece razonable que en una república compuesta, que disfruta de una naturaleza tanto nacional como federal[223], el gobierno esté fundado en una mezcla de los principios de representación proporcional y paritaria. Pero resulta superfluo juzgar mediante un criterio teórico una parte de la Constitución que todos admiten como resultado no de la teoría, sino «de un espíritu de amistad y deferencia mutua y concesión, que fueron indispensables dada la singularidad de nuestra situación política»[224]. Un gobierno común con poderes acordes con sus objetivos es requerido por la voz y más aun por la situación política de América. Un gobierno fundado en principios más acordes con los deseos de los estados mayores seguramente no recibirá el apoyo de los estados menores. Por tanto, la única opción que tienen los estados mayores es elegir entre el gobierno propuesto y uno aun más censurable. En esta situación la prudencia nos aconseja aceptar el mal menor y en vez de anticipar de manera estéril los posibles problemas que puedan surgir, debemos mirar hacia las consecuencias ventajosas que podrán aliviar tal sacrificio.

En este sentido podemos comentar que el voto paritario de todos los estados es, a la vez, un reconocimiento constitucional de la porción de soberanía que permanece en cada estado individual y un instrumento para preservar esa soberanía restante[225]. Hasta aquí la igualdad debería ser tan aceptable para los estados grandes como para los pequeños, puesto que todos estarán igualmente prestos a guardarse, por todas las vías posibles, contra una consolidación inapropiada del poder de los estados en una república unitaria.

Otra ventaja que se deriva de este elemento de la estructura del Senado es el freno adicional que supondrá para una legislación inapropiada. Ahora no se puede aprobar ninguna ley o resolución sin el acuerdo de, primero, una mayoría del pueblo, y luego una mayoría de los estados. Hay que reconocer que este complicado freno a la legislación puede a veces ser tan perjudicial como beneficioso, y que la defensa que ofrece a los estados más pequeños sería más racional si algunos intereses, comunes exclusivamente a ellos, estuviesen expuestos a un peligro concreto si no existiera este mecanismo. Pero debido a su control de los recursos, los estados grandes siempre podrán vencer usos indebidos de este instrumento por los estados pequeños. Y dado que la proliferación y los excesos legislativos parecen ser las enfermedades que más padecen nuestros gobiernos, cabe la posibilidad de que esta parte de la Constitución sea más útil en la práctica de lo que parece en teoría.

4. Ahora debemos considerar el número de senadores y la duración de su nombramiento. Para formar un juicio acertado en ambos puntos debemos investigar las razones por las cuales hace falta tener un Senado, y para ello será necesario repasar los inconvenientes que le supondría a una república la falta de esta institución.

Primero, los gobiernos republicanos tienen la mala fortuna, aunque sucede menos que en otros tipos de gobierno, de que sus gobernantes a veces llegan a olvidar sus obligaciones para con el electorado y a mostrarse desleales con lo que se han comprometido. A tal efecto, un Senado, como segunda rama de la Asamblea Legislativa, distinta y separada de la primera en cuanto a sus poderes, siempre será un freno saludable para el gobierno. Dobla la seguridad del pueblo al requerir el acuerdo de dos Asambleas distintas ante planes que conlleven usurpación o falsedad, que en otro caso solo requerirían la ambición o corrupción de una asamblea. Esta precaución está fundada en principios tan claros y bien entendidos en los Estados Unidos que sería totalmente innecesario extendernos sobre este tema. Solo diré que la improbabilidad de maquinaciones siniestras dependerá de las diferencias que existan entre las naturalezas de estas dos asambleas. Por ello una buena política las diferenciará en todos los aspectos posibles que resulten afines con una debida armonía, en medida provechosa y según los verdaderos principios del gobierno republicano.

Segundo, la necesidad de un Senado está igualmente indicada por la propensión de todas las asambleas únicas y numerosas a ceder ante impulsos repentinos y violentos de las pasiones y a ser seducidas por líderes facciosos a adoptar disposiciones incontroladas y perniciosas. Hay un número infinito de ejemplos al respecto, tanto en la historia de los Estados Unidos como de otras naciones. No hace falta demostrar algo que nadie niega. Solo cabría decir que un cuerpo que debe corregir esta debilidad debería estar libre de ella y, en consecuencia, ser menos numeroso. Además, debería poseer gran firmeza y, a tal efecto, mantener su autoridad por un espacio considerable de tiempo.

Tercero, otra ventaja que ofrece un Senado es que suple un conocimiento de los objetos y principios legislativos. Una Asamblea de personas que por lo general vienen del sector privado y que son nombrados por un periodo corto, que no tienen motivos para dedicarse durante su tiempo en un cargo público al estudio del derecho, de los asuntos y de los grandes intereses del país, si tienen total libertad serán incapaces de evitar una variedad de importantes errores en el ejercicio de su deber legislativo. Podemos afirmar, con muy sólido fundamento, que una buena parte de las actuales vergüenzas de América son el resultado de errores de gobierno que han surgido de las mentes y no de los corazones de sus autores. Todas las leyes derogadas, explicadas y enmendadas que llenan y abochornan nuestros extensos códigos solo son monumentos a una deficiente sabiduría, junto con las múltiples acusaciones que se hacen contra cada administración saliente y constituyen serios avisos al pueblo sobre el valor de tener un Senado bien establecido.

Un buen gobierno implica dos cosas: primero, fidelidad al objetivo del gobierno, que es la felicidad del pueblo; segundo, un conocimiento de los medios más acordes con este objetivo. Algunos gobiernos tienen deficiencias en ambas cualidades y la mayoría son deficientes en la primera. No me cuesta afirmar que en los gobiernos americanos se ha prestado una atención insuficiente a la segunda. La Constitución federal evita este error, y el hecho de que resuelve la segunda, de manera que aumente nuestra seguridad ante la primera, merece ser resaltado.

Cuarto, la mutabilidad en los consejos públicos que resulta de un cambio frecuente de miembros, aunque estén muy preparados, demuestra de la manera más clara la necesidad de alguna institución de gobierno estable. Cada vez que hay elecciones en los estados, la mitad de los representantes cambian. Al cambiar los individuos cambian las opiniones y al cambiar estas, cambian las políticas. Un cambio constante, aunque sea de medidas acertadas, es algo que toda regla de prudencia desaconseja si uno quiere tener alguna posibilidad de éxito. Este comentario está verificado en el ámbito privado, y resulta ser aún más certero e importante en asuntos nacionales.

Llenaríamos un libro entero con los efectos desafortunados de un gobierno mutable; me referiré a unos pocos solamente, y cada uno de ellos se verá como una fuente de innumerables efectos negativos adicionales.

En primer lugar, perdemos el respeto y la confianza de otras naciones y todas las ventajas de desarrollar un carácter nacional. Un individuo que muestra ser inconstante en sus planes o que incluso lleva sus asuntos sin plan alguno, es señalado por toda persona prudente como una víctima segura de su propia inconstancia y necedad. Sus vecinos más amistosos podrán tener compasión de él, pero todos evitarán conectar sus fortunas con la la suya y algunos se aprovecharán para obtener beneficios a su costa. Una nación es a otra como un individuo es a otro, con esta triste excepción: que la primera posiblemente abrigue menos sentimientos de benevolencia que el segundo y menos escrúpulos a la hora de aprovecharse indebidamente de los descuidos de otra nación. En consecuencia, cada nación cuyos asuntos muestran falta de sabiduría y estabilidad podrá esperar todas las pérdidas que se derivan de una política más sistemática por parte de sus vecinos más sabios. El mejor ejemplo en este tema lo muestra tristemente la situación actual de América. Encontramos que nuestros amigos no nos tienen respeto, que nuestros enemigos se mofan de nosotros y que somos el objetivo fácil de cada nación que tenga interés en especular con nuestros consejos oscilantes y lamentables defectos.

Los efectos internos de una política mutable son incluso más calamitosos. Envenena las bendiciones de la libertad misma. Será de poca utilidad al pueblo que las leyes sean diseñadas por sus elegidos cuando son tan voluminosas que resultan ilegibles o tan incoherentes que resultan incomprensibles, o cuando son derogadas o revisadas antes de ser promulgados o experimentan tantos cambios que nadie que sea conocedor de la ley actual pueda aventurar cómo será mañana. La ley se define como una regla de acción, pero ¿cómo puede ser una regla si apenas es conocida y no proporciona seguridad jurídica alguna?

Otro efecto de la inestabilidad pública es la ventaja inapropiada que da a los astutos, oportunistas y adinerados, por encima de la gran masa de gente trabajadora poco informada. Cada nueva regla sobre comercio o imposición o cualquier tema que afecte al valor de los distintos tipos de propiedad, ofrece una nueva cosecha a los que estudian el cambio y pueden prever sus consecuencias, una cosecha de algo que ellos no cultivaron, que resulta de los esfuerzos y cuidados de la gran masa de sus conciudadanos. En este estado de cosas se puede decir que, en verdad, las leyes están hechas para unos *pocos*, no para *la sociedad en general*.

Un gobierno inestable también causa un gran daño desde otro ángulo. La falta de confianza en los consejos públicos debilita toda iniciativa útil, pues el éxito y beneficio de ella podría depender de la continuidad de los acuerdos existentes. ¿Qué comerciante prudente arriesgará su fortuna en un campo comercial sin la certeza de que sus planes no serán redefinidos como ilegales antes de llevarlos a cabo? ¿Si no tiene seguridad de que sus labores y preparativos no resulten inútiles, víctimas de un gobierno inconstante, qué granjero o fabricante se dedicará a un cultivo o a una empresa concreta? En una palabra, ninguna mejora o empresa digna que requiera un sistema estable de política nacional podrá prosperar en una situación semejante.

El efecto más deplorable de todo ello es la disminución de la devoción y del respeto en los corazones de la gente hacia un sistema político que muestra tantos rasgos de debilidad y que defrauda tan halagüeñas esperanzas. No hay gobierno, como tampoco hay individuo, que sea respetado por mucho tiempo sin ser verdaderamente respetable, ni será verdaderamente respetable sin poseer cierto grado de orden y estabilidad.

Número 63
Nombramiento y duración en el cargo de senador

The Independent Journal, 1 de marzo de 1788

En *quinto* lugar, la ausencia de un auténtico carácter nacional entre nosotros, constituye una razón adicional en favor de la utilidad de un Senado. Sin un órgano selecto y estable en el gobierno, la estima de las potencias extranjeras se perderá por mor de una política superficial y variable que resulta de las causas ya mencionadas, y de que los consejos nacionales no poseerán la debida sensibilidad ante la opinión mundial que puede resultar tan necesaria tanto para merecer, como para obtener, su respeto y confianza.

Es importante que todo gobierno preste atención al juicio de otras naciones, por dos razones: primero, independientemente de los méritos de un plan o de una medida concreta, es deseable por múltiples motivos que se presente ante otras naciones como el resultado de una política sabia y honrosa; segundo, en casos dudosos, sobre todo cuando los consejos nacionales puedan actuar sesgados por alguna pasión o interés momentáneo, la opinión supuesta o conocida de un ámbito imparcial puede ser su mejor guía. ¿No ha perdido América mucho debido a su falta de carácter con naciones extranjeras, y no habría evitado muchos errores y necedades si la justicia y respetabilidad de sus medidas siempre hubiesen sido juzgadas previamente según su probable apariencia a los ojos objetivos de la humanidad?

Pero no importa cuan necesario sea poseer un carácter nacional; es evidente que un cuerpo político numeroso y mutable nunca lo poseerá en suficiente grado. Solo se hallará en un número tan reducido de individuos que cada uno recibirá personalmente su cuota de alabanza o censura por las medidas públicas adoptadas, o bien en una Asamblea que ostenta la confianza pública a tan largo plazo que el orgullo y la fama de sus miembros se incorporen a la reputación y prosperidad de la comunidad. Seguramente los representantes semestrales de Rhode Island se sentirían poco influidos, en sus deliberaciones, sobre las medidas perniciosas tomadas por su estado[226] por argumentos sobre la forma en que verían sus medidas otras naciones, o incluso los demás estados. Pero con requerir el apoyo de un cuerpo político selecto y estable, preocupado por el carácter nacional, se habrían evitado las calamidades que ahora perturban a ese pueblo tan desencaminado.

Añado como *sexto* defecto la falta, en ciertos casos importantes, de una debida responsabilidad del gobierno hacia el pueblo, causado por una frecuencia electoral que en otros casos produciría el efecto deseado. Tal vez este comentario parezca no solamente novedoso, sino también paradójico. Sin embargo, una vez que lo expliquemos se mostrará tan innegable como decisivo.

Para que sea razonable la responsabilidad, tendrá que estar limitada a objetivos que caen dentro del campo de influencia de la parte responsable, y para que sea eficaz, deberá relacionarse con las decisiones de dicho poder que puedan ser juzgadas por el electorado de manera directa y apropiada. Los objetivos de gobierno se pueden dividir en dos grupos generales: uno depende de medidas que funcionan de una manera inmediata y manifiesta, y el otro depende de una serie de medidas bien elegidas y relacionadas que tendrán un funcionamiento gradual y tal vez imperceptible. No hace

falta explicar la importancia de este último tipo para el bienestar colectivo y permanente de cualquier país. Al igual que un mayordomo o arrendador que trabaja por un periodo de un año no podrá ser responsable por obras o mejoras que solo se concluyen en media docena de años, es evidente que una Asamblea elegida por un periodo tan corto que solo puede suplir uno o dos eslabones en la cadena de medidas de la cual podrá depender el bienestar general, no debería ser juzgado por el resultado final. Tampoco es posible que el pueblo estime la *porción* de influencia que sus asambleas anuales puedan tener individualmente en los resultados de las operaciones superpuestas de varios años. Ya de por sí resulta bastante difícil establecer una responsabilidad personal entre los miembros de un cuerpo *numeroso* por actos del cuerpo que tengan un funcionamiento inmediato, independiente y palpable sobre su electorado.

El remedio apropiado para este defecto ha de ser un cuerpo legislativo adicional que sea lo suficientemente permanente como para proveer los fines que requieran una atención continuada y medidas que respondan justa y eficazmente a la consecución de estos objetivos.

Hasta ahora he considerado las circunstancias que apuntan hacia la necesidad de un Senado bien constituido solo en lo que se relaciona con los representantes del pueblo. Aunque me dirijo a un pueblo muy poco cegado por el prejuicio y escasamente corrompido por lisonjas, no tengo reparo en añadir que una institución así a veces puede ser necesaria para proteger al pueblo de sus propios errores transitorios y falsas ilusiones. La opinión objetiva y consensuada de la comunidad debería prevalecer en todos los gobiernos, y al final prevalecerá sobre las opiniones de sus gobernantes en todo gobierno libre. Pero hay momentos concretos en los asuntos públicos en que el pueblo está motivado por alguna pasión irregular o ventaja ilícita, o está desencaminado merced a hábiles añagazas de individuos interesados, y esto puede resultar en medidas que el pueblo mismo luego lamentará y condenará. En estos momentos críticos sería muy saludable que interviniera un cuerpo de ciudadanos moderados y respetables para frenar el movimiento errado y bloquear el golpe trazado por el pueblo contra si mismo, hasta que puedan recobrar su autoridad la razón, la justicia y la verdad, por encima de la opinión pública del momento. ¡Qué terrible angustia habrían evitado los atenienses si su gobierno incluyera una garantía tan providencial contra la tiranía de sus propias pasiones! Así, la libertad popular posiblemente se hubiera librado del innegable reproche que se merece por decretar un día el envenenamiento de un ciudadano, y al día siguiente erigirle una estatua[227].

Tal vez se diga que un pueblo disperso por una región tan extensa no podrá infectarse de pasiones violentas o del peligro de movilizarse para adoptar medidas injustas, como puede suceder con los habitantes de un distrito pequeño que viven densamente apiñados. No niego que esta distinción reviste particular importancia. Ya he intentado demostrar en otro artículo que esta es una de las principales ventajas de una república confederada[228]. Sin embargo, esta ventaja no debe hacernos pasar por alto otras precauciones adicionales. Incluso se podría decir que esta situación dispersa de la población, que evitará algunos de los peligros que afectan a repúblicas de escaso territorio, podrá exponer a los americanos al inconveniente de permanecer por más tiempo bajo la influencia de aquellos engaños que puedan tramar los esfuerzos coordinados de personas interesadas.

Añade bastante peso a estas consideraciones el recordar que la historia no ofrece ningún ejemplo de república longeva que no tuviera Senado. De hecho, solo Esparta, Roma y Cartago tuvieron esta durabilidad, y en los dos primeros existía un Senado vitalicio. En el tercer caso resulta más desconocida la estructura de su Senado. La evidencia circunstancial hace probable que fuera parecido a los senados de los otros dos ejemplos mencionados. Es seguro que tenía alguna cualidad

que lo establecía como un ancla contra las fluctuaciones populares y que un consejo más reducido, elegido de entre los senadores, era nombrado de por vida y elegía a sus propios reemplazos. Aunque estos no sean ejemplos a seguir y resulten repugnantes para el espíritu americano, comparándolos con la existencia fugaz y turbulenta de otras repúblicas, muestran la necesidad de alguna institución que combine la estabilidad con la libertad. Estoy informado de las circunstancias que distinguen al gobierno americano de otros gobiernos populares tanto antiguos como modernos y que aconsejan proceder con mucho tiento al extrapolar de un caso a otro. Pero aunque le demos a esta precaución su debido peso, hay numerosos puntos de similitud que convierten a estos ejemplos en merecedores de nuestra atención. Muchos de los defectos que, como hemos visto, solo resuelve una institución senatorial, son comunes al pueblo mismo y a una Asamblea numerosa elegida con frecuencia por este. Hay otros defectos que solo son característicos de una Asamblea nutrida, y que requieren el control de la institución senatorial. El pueblo nunca podrá traicionar voluntariamente sus propios intereses. Pero pueden ser traicionados por los representantes del pueblo, y el peligro será claramente mayor allí donde toda la autoridad legislativa se halla en manos de un solo cuerpo, no donde se requiera el acuerdo de dos cuerpos independientes y diferentes para cualquier disposición pública.

La diferencia más destacada entre las repúblicas americanas y las otras consiste en el principio de representación, que constituye el eje central de las primeras, y que se supone como algo desconocido en las repúblicas antiguas. El uso que le he dado a esta diferencia en los razonamientos expuestos en capítulos anteriores muestra, con claridad meridiana, que no niego su existencia ni deseo minusvalorar su importancia[229]. Sin embargo, me siento libre para observar que la supuesta ignorancia en gobiernos antiguos del tema de la representación no es del todo correcta en el sentido que se le suele dar. Sin entrar en una larga explicación que aquí resultaría inapropiada, me referiré a unos cuantos hechos que apoyan mi tesis.

En muchas de las más puras democracias griegas buena parte de las funciones ejecutivas no las desempeñaban el pueblo, sino cargos elegidos por el pueblo y que *representaban* al pueblo en su capacidad *ejecutiva*.

Antes de la reforma de Solón, Atenas estaba gobernada por nueve arcontes *elegidos* cada año *por el pueblo en general*. En la actualidad resulta imposible discernir el grado de poder que se les había delegado. Posteriormente encontramos una Asamblea que tuvo al principio 400 y luego 600 miembros *elegidos por el pueblo* anualmente y representándoles *parcialmente* en su capacidad *legislativa,* puesto que estaban vinculados al pueblo tanto en su función de hacer leyes, como en el derecho exclusivo de proponer leyes al pueblo. También el senado cartaginense parece haber sido elegido por el voto popular, sea cual fuere su poder o duración. Hay ejemplos similares en muchos pero no todos los gobiernos populares de la Antigüedad. Finalmente, en Esparta tenemos a los éforos y en Roma a los tribunos, dos cuerpos reducidos en número pero *elegidos* anualmente *por el gran cuerpo del pueblo* y considerados como los *representantes* del pueblo de manera casi *plenipotenciaria.* Los cosmos de Creta también eran *elegidos* cada año *por el pueblo* y han sido considerados por algunos autores como una institución análoga a las de Esparta y Roma, con una diferencia: que en la elección del cuerpo representativo solo una parte del pueblo ejercía el derecho de sufragio.

Estos hechos y otros muchos que se podrían añadir, muestran que el principio de representación no era desconocido en la antigüedad ni enteramente ignorado en sus constituciones políticas. La verdadera distinción entre estos gobiernos y los de América se halla *en la exclusión total* de la participación *del pueblo en su capacidad colectiva* en *estos últimos*, pero no en la *exclusión total*

de los representantes del pueblo de la administración en los *primeros*. Sin embargo, esta distinción matizada así muestra claramente la superioridad de los Estados Unidos. Para asegurar que esta ventaja tenga todo su efecto debemos tener cuidado de no separarlo de otra ventaja, la de un territorio extenso. Ninguna forma de gobierno representativo podía haber funcionado con éxito y credibilidad en los reducidos confines territoriales de las democracias griegas.

En respuesta a estos argumentos basados en la razón e ilustrados con ejemplos apoyados en nuestra propia experiencia, el suspicaz adversario de la Constitución probablemente se contentará con repetir que un Senado nombrado indirectamente por el pueblo y por un periodo de seis años, seguramente desarrollará paulatinamente una peligrosa preeminencia en el gobierno y finalmente se transformará en una aristocracia tiránica[230].

A esta objeción imprecisa le bastará la siguiente réplica general: que la libertad puede estar amenazada por el abuso de la libertad tanto como por el abuso del poder, que hay numerosos casos de este tanto como de aquél, y que los Estados Unidos parecen evidenciar más el primero que el segundo.

También se puede proporcionar una respuesta más concreta. Antes de que ocurra una revolución así, primero sería necesario que el Senado se corrompiese, luego tendría que corromper a las asambleas legislativas estatales, posteriormente a la Cámara de Representantes y finalmente al pueblo en general. Está claro que el Senado tendrá que ser el primero en llegar a mostrar corrupción, antes de que intente establecer una tiranía. No podrá seguir adelante sin corromper a las asambleas legislativas estatales porque el cambio periódico de los miembros del Senado regeneraría a todo el cuerpo. Sin ejercer los medios de corrupción con el mismo éxito sobre la Cámara de Representantes, la oposición de esta Asamblea paritaria de gobierno inevitablemente derrotaría su plan. Si no corrompe al pueblo mismo, la sucesión de nuevos representantes rápidamente reestablecería todo a su orden inicial. ¿Hay alguien que pueda convencerse a si mismo de que el Senado propuesto podrá, por medios humanos, alcanzar este objetivo anárquico de ambición ante todas estas barreras sucesivas?

Si esta sospecha está condenada por la razón, también lo está por la experiencia. La Constitución de Maryland ofrece el ejemplo más claro de ello. El Senado de dicho estado es elegido indirectamente por el pueblo, como lo será el Senado federal, y por un periodo de un año menos que este. También se distingue por el poder destacado de cubrir sus propias vacantes durante su periodo de funcionamiento, y no está controlado por ningún sistema de rotación como el que habrá en el Senado federal. Hay otras distinciones menores que darían pie a objeciones razonables al primero, y que no se aplican al segundo. Por tanto, si el Senado federal realmente incluyera el peligro que se ha proclamado tan enfáticamente, algún síntoma de este peligro ya debería haber sido mostrado por el Senado de Maryland y, sin embargo, no es así. Al contrario, a medida que avanzaba el experimento se han ido extinguiendo paulatinamente los recelos que al principio expresaron personas de la misma tendencia que estos que hoy parecen aterrados por esta parte de la Constitución federal. El saludable funcionamiento de esta institución constitucional de Maryland le proporciona, a diario, una reputación seguramente superior a la de cualquier otro estado de la Unión.

Pero si algo puede acallar las suspicacias sobre esto, sería el ejemplo británico. Allí el Senado[231] no es elegido por un periodo de seis años y no está libre de líneas familiares o fortunas, sino que es una Asamblea hereditaria de opulentos nobles. La Cámara de Representantes[232], en vez de ser elegida por dos años y por todo el pueblo, es elegida por siete años y, en buena medida, por una parte muy reducida del pueblo. Aquí indudablemente veríamos de lleno las usurpaciones

aristocráticas y la tiranía que en algún futuro momento se tendría que mostrar en los Estados Unidos. Desgraciadamente para el argumento antifederal, la historia británica nos informa que esta Asamblea hereditaria no supo defenderse ante los avances continuos de la Cámara de Representantes y tan pronto perdió el apoyo del monarca fue, de hecho, aplastada por el peso de la Asamblea popular.

Las lecciones que extraemos de la antigüedad apoyan este razonamiento con sus ejemplos. En Esparta los éforos, que representaban al pueblo durante un año, fueron demasiado poderosos para el Senado vitalicio y continuamente le quitaban autoridad hasta que finalmente consiguieron tener en sus manos todo el poder. Como se sabe respecto a los tribunos de Roma, estos representantes del pueblo prevalecieron en casi todos los enfrentamientos con el Senado vitalicio y al final consiguieron el triunfo más absoluto. Este hecho es excepcional, pues cada acto de los tribunos requería la unanimidad, incluso tras ser aumentado su número a diez. Todo ello demuestra la fuerza irresistible que posee aquella parte de un gobierno libre que tenga al pueblo de su parte. Podemos añadir a estos ejemplos el del Senado de Cartago, el cual, según el testimonio de Polibio, en vez de atraer todo el poder a su vórtice, perdió al comienzo de la segunda guerra púnica casi todo el poder que había tenido hasta entonces.

Aparte de la evidencia innegable que nos muestra este conjunto de hechos en cuanto a que el Senado federal nunca podrá convertirse por usurpación paulatina en un cuerpo independiente y aristocrático, tenemos razones para creer que si tal revolución llegara a suceder, por causas que la previsión humana no puede evitar, la Cámara de Representantes con el pueblo de su parte siempre podrá devolver la Constitución a su forma y principios originales. Contra la fuerza de los representantes más inmediatos del pueblo nada se podrá hacer para mantener siquiera la autoridad constitucional del Senado, a menos que haya una demostración de políticas ilustradas y dedicación al bien público que haga merecedora a esta Asamblea Legislativa del afecto y del apoyo de toda la masa popular.

PUBLIUS (Madison)

Número 64
El poder del Senado para firmar tratados

The Independent Journal, 5 de marzo de 1788

Resulta un hecho probado y nada novedoso que los enemigos de determinadas personas y de medidas concretas rara vez limitan sus censuras a los defectos reprochables de ambas. Si no fuera así, sería difícil explicar la conducta de aquellos que condenan el proyecto constitucional en su conjunto y que tratan con severidad algunos de los artículos menos censurables.

La segunda sección[233] da al presidente el poder, «*con el consejo y consentimiento del Senado, de firmar tratados* CON EL ACUERDO DE DOS TERCIOS DE LOS SENADORES».

El poder de concluir tratados es importante, sobre todo en relación con la guerra, la paz y el comercio. Solo debe ser delegado de tal manera y con tales precauciones que ofrezca la mayor seguridad de ser ejercido por los individuos más cualificados para ello y de la manera más indicada

para el bien público. La Convención parece haber prestado atención a ambos puntos: han decidido que el presidente sea elegido por cuerpos selectos de electores designados a este propósito por el pueblo, y han dejado el nombramiento de los senadores a las asambleas legislativas estatales. Esta fórmula tiene una gran ventaja sobre las elecciones populares en su capacidad colectiva, cuando la actividad partidista se aprovecha taimadamente de la flexibilidad, ignorancia, esperanzas y temores de votantes ingenuos o interesados, estableciendo a menudo a una persona en un cargo con los votos de una parte reducida del electorado.

Dado que las asambleas selectas que eligen al presidente y a las asambleas estatales que nombran a los senadores estarán en general compuestas de los ciudadanos más ilustres y respetables, hay razones para suponer que su atención y sus votos solo se centrarán en individuos que han llegado a ser, por sus habilidades y virtudes, los más destacados y en quienes el pueblo percibe que hay una base razonable para confiar. La Constitución dedica especial atención a este objetivo al excluir de este cargo a los que tengan menos de 35 años y del segundo puesto a los que tengan menos de 30. Solo podrán ser electores aquellas personas sobre las cuales el pueblo haya tenido tiempo suficiente para formar una opinión, personas sobre las cuales no esté engañada la ciudadanía por sus brillantes apariencias de genio y patriotismo que, cual meteoros pasajeros, a veces distraen al mismo tiempo que encandilan. Si es verdad que los reyes sabios siempre tendrán ministros hábiles a su servicio, también es justo argumentar que como quiera que una Asamblea de electores selectos poseerá mayores medios para disponer de información extensa y correcta sobre los individuos y su naturaleza que los que disponen los reyes, sus nombramientos tendrán un mayor grado de ponderación y de discernimiento. De esto naturalmente inferimos que el presidente y los senadores, así elegidos, siempre estarán entre aquellos que mejor entiendan nuestros intereses nacionales, ora con relación a los diversos estados, ora a las naciones extranjeras. Serán aquellos que sean los más capaces de fomentar estos intereses y cuya reputación de integridad inspire y merezca mayor confianza. El poder de concluir tratados estará seguro en manos de estos ciudadanos.

Aunque todo el mundo entiende y reconoce que para gestionar un negocio es extremadamente importante tener un sistema, el público aún no ha asumido suficientemente la gran necesidad de ello en los asuntos nacionales. Aquellos que desean entregar el poder que estamos analizando a una Asamblea popular compuesta de miembros que vienen y van constantemente, sucediéndose unos a otros, parecen olvidar que tal cuerpo será a la fuerza inadecuado para alcanzar aquellos grandes objetivos que requieren un enfoque continuo en todas sus circunstancias y aspectos y que solo pueden ser iniciados y alcanzados con medidas concertadas, ejecutadas no solo con talento, sino también con información precisa y, a menudo, con la ayuda del paso del tiempo. Por tanto, resultó ser sabia la decisión de la Convención de hacer que el poder de firmar tratados permaneciese no solamente en manos de personas capaces y honestas, sino que también estas continuaran en su puesto el tiempo suficiente como para estar perfectamente informadas de cuales son nuestras preocupaciones nacionales, y asimismo de haber formado e introducido un procedimiento para gestionarlas. El periodo establecido es tal que les dará a estas personas una oportunidad de ampliar extensamente su información política y de convertir su cúmulo de experiencias en algo muy beneficioso para el país. La Convención ha tenido igual prudencia al proveer que las frecuentes elecciones de senadores no constituyan un inconveniente, pues al dejar en su cargo a un nutrido grupo de los anteriores, se mantiene la uniformidad y el orden además de una cadena ininterrumpida de información oficial, evitando así que estos grandes asuntos estén cíclicamente en manos de neófitos exclusivamente.

Hay pocas personas contrarias a admitir que los asuntos comerciales y de navegación deberían estar regulados mediante un procedimiento que esté edificado con cautela y mantenido con estabilidad, y que tanto nuestros tratados como nuestras leyes deberían corresponderse con ello y promocionarlo. Mucho depende de que se mantenga cuidadosamente esta correspondencia y conformidad. Los que están de acuerdo con la veracidad de esto verán y admitirán que está bien asegurado por el hecho de requerir el acuerdo del Senado tanto para tratados como para leyes.

En la negociación de tratados de cualquier tipo suele ser necesario que haya un perfecto *secretismo* y una *comunicación* inmediata. Hay situaciones en las que la información más útil se consigue solo si las personas que la poseen tienen la seguridad de no ser descubiertos. Esta preocupación influirá en estas personas, sean sus motivos de índole mercenaria o amistosa. Sin duda habrá muchos individuos de ambos tipos que se fiarían del secretismo del presidente, pero no del Senado, y menos aun de una gran Asamblea popular. Por ello, la Convención ha hecho lo correcto al disponer el poder de hacer tratados de tal modo que el presidente deba actuar con el consejo y consentimiento del Senado, pero pudiendo manejar la cuestión de la inteligencia de una manera prudente.

Los que han estudiado los asuntos públicos han notado que influyen en ellos mareas[234] de duración, fuerza y dirección muy irregulares, y que rara vez ocurren dos veces de la misma manera o con la misma fuerza. Los que dirigen estas mareas tienen el trabajo de discernir y saberlas aprovechar en su favor en los asuntos nacionales; y los que tienen experiencia en este tema nos informan de que, a menudo, los asuntos dependen de una cuestión de días o incluso de horas. La marea más favorable puede ser transformada en una corriente adversa a nuestros deseos debido a una derrota militar, la muerte de un príncipe, el despido de un ministro u otras contingencias que intervienen para cambiar la situación actual y el aspecto de nuestros asuntos. Tanto en el campo de batalla como en el consejo de gobierno, hay momentos cruciales que hay que aprovechar, y los que presiden los mismos deben tener la capacidad para ello. Hemos sufrido hasta ahora tantas veces y tan profundamente por la falta de discreción y rapidez, que la Constitución sería inexcusablemente defectuosa si no hubiéramos prestado atención a estos temas.

Los asuntos que normalmente requieren la mayor circunspección y rapidez en unas negociaciones son aquellas cuestiones preparatorias y auxiliares que no serían importantes a nivel nacional, si no fuera por el hecho de que tienden a facilitar el logro de los objetivos de la negociación. El presidente no tendrá dificultad en tratar estos temas y si por cualquier circunstancia necesita el consejo y consentimiento del Senado, puede convocarlo en cualquier momento. Vemos así que la Constitución asegura que al negociar tratados tengamos todas las ventajas que se puedan derivar del talento, de la información, de la integridad y de las investigaciones maduradas por una parte, y de la discreción y de la rapidez por la otra.

Pero han surgido tantas objeciones contra este plan como contra cualquier otro de la Convención. Algunos están disgustados con ello, no por los errores o defectos que contenga, sino porque cuando los tratados estén firmados tendrán el mismo valor que una ley, y por ello solo deberían ser negociados por personas investidas de un poder legislativo. Esta gente parece olvidar que las decisiones de los juzgados y las comisiones que nuestro gobernador entrega constitucionalmente son tan válidas y tienen el mismo grado de obligación para las personas a las que se dirigen como las leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa. Cualquier acto constitucional de uso del poder, sea de la rama ejecutiva o judicial, tiene la misma validez legal y efecto de obligación como si procediera del poder legislativo. Por tanto, sea cual sea el nombre dado al poder de concluir tratados, y sea cual sea el grado de obligación que establezcan, está claro que el pueblo

puede encomendar tal poder, razonablemente, a un cuerpo concreto de las ramas legislativa, ejecutiva o judicial. Si han dado el poder de legislar a la rama legislativa, no concluiremos de ello que también debería recibir un poder para llevar a cabo la totalidad de los demás actos soberanos que obliguen y afecten a los ciudadanos.

Otros están de acuerdo en que los tratados se concluyan de la manera propuesta, pero son contrarios a que sean leyes *supremas* del país. Insisten y se reafirman que los tratados deberían ser totalmente revocables a placer, como los actos de una Asamblea. Esta idea parece ser novedosa y particular a este país, pero es frecuente que aparezcan nuevos errores junto con nuevas verdades. Estos ciudadanos deberían reflexionar sobre el hecho de que un tratado no es otra cosa que un acuerdo y que sería imposible encontrar un país que firmara un acuerdo con nosotros que le limitara de manera *absoluta,* pero que a nosotros solo nos limitara en tanto en cuanto nos parezca razonable estar obligados por ello. Está claro que los que hacen las leyes pueden enmendar o derogarlas y estaremos de acuerdo en que los que firman tratados pueden alterar o invalidarlos. Pero no debemos olvidar que los tratados los firman ambas partes contractuales, no una, y en consecuencia, al ser esencial el consentimiento de ambas partes para llegar al acuerdo, también lo será para alterarlos o invalidarlos. Por tanto, la Constitución propuesta no aumenta nada la obligatoriedad de los tratados. Nos constriñen tanto y son tan superiores a los actos legislativos ahora, como lo serán en cualquier periodo futuro o bajo cualquier forma de gobierno.

Aunque las sospechas sean útiles en las repúblicas, si menudean en demasía en el cuerpo político, actuarán como un exceso de bilis y los ojos, en ambos casos, tenderán a verse engañados por las falsas apariencias que esta enfermedad proyecta sobre todo lo que le rodea. De esto probablemente surja el miedo y los temores de algunos en cuanto a que el presidente y el Senado puedan concluir tratados que no tengan en mente los intereses de todos los estados por igual. Otros sospechan que dos tercios de estos individuos oprimirán al otro tercio y dudan de que sean suficientemente responsables en su conducta, o de que puedan ser castigados en caso de que actúen deshonestamente, o de que podamos librarnos de aquellos tratados que sean desventajosos.

Como todos los estados son representados paritariamente en el Senado por los individuos más capaces y dispuestos a promocionar los intereses de sus respectivos electorados, todos poseerán el mismo grado de influencia en ese cuerpo, sobre todo si continúan nombrando a personas adecuadas, e insistiendo en que asistan fielmente a las sesiones. A medida que los Estados Unidos vayan asumiendo una forma y un carácter nacionales, la atención se centrará cada vez más en el bien de la Unión, y será un gobierno realmente débil aquel que olvide que el bien del conjunto solo procede de fomentar el bien de cada una de las partes o de los miembros que lo componen. Ni el presidente ni el Senado podrán firmar tratados que no les afecten tanto a ellos mismos y a sus familias y propiedades como al resto de la comunidad. Al no tener intereses privados que sean distintos de los del país, no se sentirán tentados a descuidar estos últimos.

En cuanto a la corrupción, el caso no se sostiene. Solo una persona muy desafortunada en sus relaciones humanas o que posee un corazón muy susceptible a tales impresiones podrá creer probable que el presidente y dos tercios del Senado vayan a ser capaces, alguna vez, de una conducta tan deshonrosa. La objeción muestra demasiada zafiedad y envidia como para ser considerada. Pero si alguna vez ocurriera, según el derecho internacional el tratado que así se firmó sería nulo y sin efecto legal, como cualquier otro contrato fraudulento.

Es difícil concebir alguna otra forma de aumentar el grado de responsabilidad. Todas las consideraciones que influyen en la mente humana nos ofrecen la seguridad de su fidelidad: el honor, los juramentos, la reputación, la conciencia, el amor hacia el país de uno y los afectos y

vínculos familiares. En resumen, puesto que la Constitución muestra que se ha tomado el máximo cuidado en asegurar que sean individuos de talento e integridad quienes concluyan los tratados, tenemos razones de peso para creer que serán tan ventajosos como lo permitan las circunstancias y, en la medida en que pueda funcionar el miedo al castigo y a la deshonra, estas motivaciones asegurarán un buen comportamiento al estar ampliamente contempladas en el artículo sobre el tema de encausamientos de cargos públicos.

PUBLIUS (Jay)

Número 65
El Senado como tribunal para juzgar la censura de cargos públicos

The New York Packet, 7 de marzo de 1788

Los demás poderes que el plan constituyente otorga de manera particular al Senado son los de participar con el ejecutivo en el nombramiento de cargos, y su naturaleza de órgano juzgador de la censura de cargos públicos[235]. Ya que el ejecutivo será el agente principal en hacer nombramientos, trataremos las disposiciones relacionadas con ello cuando examinemos dicha rama del poder[236]. Por tanto, concluiremos esta sección haciendo un repaso al carácter judicial del Senado.

En un gobierno enteramente electo, establecer un tribunal para juzgar encausamientos de cargos públicos que esté bien diseñado resulta tan deseable como difícil de lograr. Su jurisdicción comprende aquellos delitos que proceden de la conducta indebida de hombres públicos, o en otras palabras, del abuso o incumplimiento de alguna obligación pública. Su naturaleza es peculiarmente POLÍTICA, puesto que tiene que tratar principalmente con daños ocasionados directamente a la sociedad. Por ello, el enjuiciamiento de estos delitos tenderá a animar las pasiones de toda la comunidad y a dividirla en partidos más o menos favorables o contrarios a los acusados. En muchos casos participarán en ello facciones preexistentes, llegando a dirigir todas sus animosidades y parcialidades, su influencia e interés, hacia un lado u otro de la contienda. En tales casos siempre habrá un gravísimo peligro de que el veredicto esté determinado más por la fuerza relativa de los partidos que por verdaderas demostraciones de inocencia o culpabilidad.

La delicadeza y magnitud del cometido que está tan profundamente vinculado a la reputación y existencia política de cada persona involucrada en la administración de los asuntos públicos hablan por sí mismos. La dificultad de encomendarlo adecuadamente en manos de un gobierno que descansa sobre la base de elecciones periódicas se comprueba al considerar que los individuos más notables serán a menudo los líderes o los instrumentos de la facción más intrigante o numerosa. A causa de ello no se puede esperar que muestren la necesaria neutralidad hacia aquellos cuya conducta sea objeto de examen.

Todo indica que la Convención consideró al Senado como la más apropiada depositaria de este importante cometido. Aquel que más pueda discernir la dificultad intrínseca de este tema será el menos altivo a la hora de condenar esta opinión y el más inclinado a permitir que tengan su debido peso los argumentos que han conducido a este diseño.

Cabe preguntarse cual es el verdadero espíritu de esta institución. ¿No está diseñada como un procedimiento que permita una INVESTIGACIÓN NACIONAL sobre la conducta de figuras públicas? Si este es su propósito, ¿qué inquisidores más apropiados habrá para esta nación que los representantes mismos de la nación? Nadie niega que el poder de promover la investigación, o en otras palabras, de iniciar el encausamiento de un cargo público, debería estar en manos de una Asamblea Legislativa. Las mismas razones que indican lo atinado que es este arreglo justifican incluir a la otra Asamblea en la investigación. El modelo que nos inspiró la idea de esta institución también señaló el camino que debía seguir la Convención. En Gran Bretaña, la Cámara de los Comunes tiene la responsabilidad de instruir los encausamientos de cargos públicos, y la Cámara de los Lores los juzga. Varias constituciones estatales han seguido este ejemplo, y ambas cámaras parecen entender que la práctica de encausar a cargos públicos es la brida que la rama legislativa sostiene para controlar a los funcionarios de la rama ejecutiva del gobierno. ¿No es esta la forma más correcta de ver el tema?

¿En qué otro sitio aparte del Senado podríamos encontrar un tribunal lo suficientemente respetado o independiente? ¿Qué otro cuerpo tendría *la suficiente confianza en su propia situación* para mantener sin temor y sin tendenciosidad la necesaria imparcialidad entre un *individuo* acusado de algo y *sus acusadores,* los *representantes del pueblo*?

¿El Tribunal Supremo sería capaz de ajustarse a estos requisitos? Es muy dudoso que los miembros de dicho tribunal vayan a tener siempre la fortaleza necesaria para ejecutar esta tarea tan difícil, y es más dudoso aún que vayan a poseer el grado de peso y autoridad que a veces será indispensable para reconciliar al pueblo con una decisión contraria a la acusación hecha por sus representantes inmediatos. Una deficiencia en la primera parte de los requisitos aludidos llevaría consigo un resultado que sería fatal para el acusado, y una deficiencia en la segunda constituiría un verdadero peligro para la paz pública. En ambos casos solo se podría evitar la amenaza estableciendo un tribunal tan numeroso que excedería de lo razonable en cuanto a economía. La necesidad de que sea numeroso el tribunal que juzgue los encausamientos de cargos públicos concuerda también con la naturaleza del proceso, que nunca podrá ser determinado por unas reglas estrictas que definan la infracción para la acusación o la interpretación de los jueces, como se suele hacer al limitar la discreción de los tribunales con el fin de reforzar la seguridad personal. No habrá jurado que pueda interponerse entre los jueces que pronuncien la sentencia y la parte que la acatará o sufrirá. La extraordinaria discreción que tendrá necesariamente un tribunal que juzga los encausamientos de cargos públicos, para decidir el honor o la infamia de las figuras más respetadas y distinguidas de la comunidad, nos veta encomendar esta responsabilidad a un número reducido de personas.

Estas consideraciones parecen ser suficientes ya de por sí para permitirnos concluir que, a la hora de constituir un tribunal para juzgar los encausamientos de cargos públicos, el Tribunal Supremo sería un sustituto inapropiado para el Senado. Esta conclusión se verá bastante reforzada si tenemos en cuenta otra consideración adicional, que es la siguiente: el posible castigo que acompañe a una decisión contraria al infractor no será el final de su sanción. Tras haber sido sentenciado políticamente al ostracismo perpetuo, perdiendo la estima, la confianza, los honores y los ingresos de su país, este individuo aún podrá ser juzgado y sentenciado según el procedimiento penal ordinario. ¿Es apropiado que aquéllos que han decidido en un juicio el futuro de su fama y de sus derechos más valiosos como ciudadano, dispongan de su vida y su fortuna en otro juicio posterior por la misma ofensa? ¿No hay razones para suponer que un error en la primera sentencia daría pie a otro error en la segunda? ¿Una tendenciosidad extrema en una decisión no ejercería

más peso que cualquier evidencia nueva que pudiera influir en la siguiente decisión? Aquellos que saben algo de la naturaleza humana no dudarán en responder afirmativamente. No les costará percatarse de que si hacemos que los mismos individuos sean jueces en ambos casos, los sujetos de este proceso estarían en buena medida desprovistos de la doble seguridad que se busca conseguir con un segundo juicio. Así, la pérdida de su subsistencia y propiedad estarían decididas, prácticamente de antemano, por una sentencia que solo dictaba su destitución de un cargo y su inhabilitación para el futuro. Nos podrían responder que en el segundo caso se evitaría este peligro si hubiese un jurado. Pero a menudo las opiniones de los jueces influyen en los jurados, y a veces son inducidos a emitir veredictos especiales que dejan la cuestión principal en manos del tribunal. ¿Quién estaría dispuesto a someter su vida y su propiedad al veredicto de un jurado que actúa bajo la tutela de jueces que ya han decidido su culpabilidad?

¿Se podría haber mejorado el plan juntando al Tribunal Supremo con el Senado para formar un tribunal que juzga los encausamientos de cargos públicos? Esta unión traería sin duda varias ventajas, ¿pero no se verían anuladas por la clara desventaja ya mencionada de la actuación de unos mismos jueces en un doble enjuiciamiento del acusado? Hasta cierto punto se conseguirían los beneficios de esta unión si hacemos que el presidente del Tribunal Supremo presida el tribunal que juzga los encausamientos de cargos públicos, como se propuso en el plan constituyente. Esto evitará los inconvenientes principales derivados de reunir a todo el Tribunal Supremo con el Senado. Tal vez sería un prudente punto intermedio, pero pasaré por alto comentarlo, pues ofrecería un pretexto adicional para quejarse del poder judicial, debido a un aumento tan considerable de su autoridad.

¿Habría sido deseable que el tribunal que juzga los encausamientos de cargos públicos estuviese compuesto de personas totalmente ajenas a las otras ramas del gobierno? Hay argumentos de peso tanto a favor como en contra de este plan. Para algunos resulta poco recomendable y nada trivial el pretender aumentar la complejidad de la máquina política y añadir otro resorte al gobierno cuando, en el mejor de los casos, tendrá una dudosa utilidad. Pero todos consideran la siguiente objeción como digna de atención: un tribunal formado de esta manera llevaría aparejado muchísimos gastos, o bien podría sufrir en la práctica una variedad de bajas inconvenientes. Tendría que estar compuesto de funcionarios permanentes en la sede del gobierno con unos ingresos fijos y periódicos, o de funcionarios de los gobiernos estatales convocados para los encausamientos de cargos públicos, cada vez que sea necesario. No es fácil imaginar algún otro modo materialmente diferente y a la vez racional. Dado que el tribunal tendrá que ser numeroso por las razones ya citadas, la primera opción será rechazada por todo aquel que compare las necesidades públicas con los medios necesarios para atenderlas. La segunda será recibida con cautela por aquellos que consideran seriamente la dificultad de reunir a personas que están dispersas por toda la Unión, los daños ocasionados a los inocentes por retrasos en decidir sobre los cargos en su contra, y las oportunidades para la intriga y corrupción que ofrecerán las demoras a todos aquellos que sean culpables. En algunos casos también sufrirán los estados debido a la prolongada inacción de personas cuya ejecución firme y fiel de su deber puede haberles expuesto a la persecución de una incontrolada o malintencionada mayoría en la Cámara de Representantes. Aunque esta última suposición resulte dura, y rara vez ocurra, no deberíamos olvidar que el demonio de las facciones extiende a veces su sombra sobre todo cuerpo compuesto de numerosos individuos.

Pero aunque uno u otro de los sustitutos examinados, u otro que se pudiera diseñar, fuesen considerados preferibles al plan ofrecido por la Convención, ello no nos lleva a concluir que la

Constitución debería ser rechazada. Si los seres humanos acordasen que solo establecerían instituciones de gobierno que estuviesen ajustadas en todas sus partes a los parámetros más estrictos de la perfección, la sociedad rápidamente se convertiría en un escenario anárquico y el mundo sería un desierto. ¿Dónde podremos encontrar el patrón de la perfección? ¿Quién se encargará de conciliar las opiniones discordes de toda una comunidad en un mismo juicio y de prevalecer sobre un arrogante pronosticador para que renuncie a su criterio *infalible* y asuma el criterio *falible* de su *vecino*, aún más *arrogante* si cabe? Respondiendo a los adversarios de la Constitución, diremos que deberían demostrar no solo que algunas disposiciones no son las mejores que se puedan idear, sino que todo el plan resulta fallido y pernicioso.

PUBLIUS (Hamilton)

Número 66
Continuación del mismo tema

The Independent Journal, 8 de marzo de 1788

Un repaso a las principales objeciones que han aparecido contra el tribunal propuesto para juzgar los encausamientos de cargos públicos, probablemente borrará las demás impresiones desfavorables que puedan existir aún sobre este tema.

La *primera* de estas objeciones es que la disposición en cuestión combina las autoridades legislativa y judicial en un solo cuerpo, violando la máxima tan importante y reconocida que requiere una separación entre distintas ramas del poder[237]. El verdadero sentido de esta máxima ya ha sido comentado y aclarado, y se ha demostrado completamente compatible con una combinación parcial de estas ramas para determinados propósitos concretos, siempre que se mantengan diferenciados e inconexos en su esencia[238]. En algunos casos esta colusión parcial es, no solo apropiada, sino necesaria para que los diversos miembros del gobierno se defiendan de los demás. Un veto absoluto o suspensivo del ejecutivo sobre actos legislativos está reconocido, por los más conspicuos especialistas de la ciencia política, como una barrera indispensable contra las invasiones de este último en el campo del primero. Tal vez se pueda argumentar del mismo modo que los poderes relacionados con los encausamientos de cargos públicos son, como ya indicamos, un freno esencial en manos de aquel cuerpo para evitar usurpaciones de sus competencias por parte del ejecutivo. La división de este poder entre las dos asambleas legislativas, siendo una de ellas la que tiene la facultad para acusar y la otra para juzgar, evita el inconveniente de hacer que las mismas personas acusen y juzguen a la vez, y provee de un resguardo contra el peligro de persecución política cuando prevalece un espíritu de facción en cualquiera de las dos asambleas. Gracias a la circunstancia adicional de requerir el acuerdo de dos tercios del Senado para condenar a alguien, establecemos la más absoluta seguridad para los que sean inocentes.

Es curioso observar con qué vehemencia atacan esta parte del plan, debido al citado principio, unos ciudadanos que, por otra parte, profesan total admiración por la Constitución de este estado[239]. Esta establece al Senado, junto con el canciller y los jueces del Tribunal Supremo, no solo como un tribunal para encausar a cargos públicos, sino también como el tribunal de última

instancia en todos los casos civiles y criminales de este estado. El canciller y los jueces constituyen un número tan reducido en comparación con el número de senadores, que podemos en verdad decir que la autoridad judicial de Nueva York reside, en última instancia, en el Senado. Si el plan constituyente es, en este aspecto, culpable de haber dejado a un lado la máxima tan celebrada, y evidentemente poco comprendida, ¿cuánto mas culpable de ello será la Constitución de Nueva York?[240]

Una *segunda* objeción contra el Senado como tribunal para encausar a cargos públicos es que contribuye a una acumulación indebida de poder en ese cuerpo, dándole al gobierno un aspecto demasiado aristocrático. Señalan que el Senado tendrá una autoridad compartida con el ejecutivo en la firma de tratados y en el nombramiento de cargos, y al añadir a estos poderes el de decidir todos los casos de encausamientos de cargos públicos, según sus adversarios esto dará una decidida predominancia a la influencia senatorial. No es fácil encontrar una respuesta precisa a una objeción tan imprecisa. ¿Cuál es la medida o el criterio que hemos de utilizar para estimar lo que dará al Senado una influencia excesiva, insuficiente o precisamente la justa? ¿No será más seguro y más simple pasar por alto unos cálculos tan vagos e indefinidos, y en cambio examinar cada poder por separado, decidiendo según unos principios generales dónde puede estar depositado con la mayor ventaja y el menor inconveniente?

Si tomamos esta dirección, nos llevará a un resultado más inteligible e incluso más certero. En razón de los argumentos plasmados en un artículo anterior[241] y por otros que ofreceremos en los próximos[242], creo justificada la disposición del poder de concluir tratados establecida en el plan constituyente. Espero que la conveniencia de la unión del Senado con el ejecutivo a la hora de nombrar cargos también esté satisfactoriamente establecida en los argumentos de esa sección. Confío en que las consideraciones plasmadas en mi último capítulo hayan hecho bastante para demostrar que no fue fácil encontrar un destinatario tan apropiado para el poder de juzgar encausamientos de cargos públicos como el elegido, si es que hay otro mejor. El peligro hipotético de un Senado con demasiado peso debería ser desechado de nuestros razonamientos si estos argumentos son correctos.

Además, esta hipótesis ya ha sido refutada en los comentarios sobre la duración del mandato de senador[243]. Se demostró con ejemplos históricos y razonamientos que en un gobierno de naturaleza republicana, la Asamblea más *popular* tenderá a alcanzar o a superar la influencia de cualquier otra parte del gobierno, al ser la favorita del pueblo.

Aparte de este principio tan decisivo y operativo, el plan constituyente le ha otorgado a la Cámara de Representantes nacional varias ventajas importantes que contrarresten la autoridad adicional otorgada al Senado, para asegurar que estén debidamente equilibrados. La Cámara de Representantes tendrá la potestad exclusiva de proponer leyes presupuestarias, y poseerá el derecho exclusivo a iniciar los encausamientos de cargos públicos. ¿No es esto un contrapeso total al poder de juzgarlos? Esta misma cámara será el árbitro en todas las elecciones presidenciales que no den una mayoría de los sufragios del conjunto de electores, y esto, sin duda, ocurrirá a veces, o incluso a menudo. La posibilidad de ello será una provechosa fuente de influencia para esta Asamblea. Cuanto más lo pensemos, más importante se nos aparecerá este poder contingente pero conclusivo para decidir el resultado de las competiciones de los más ilustres ciudadanos al cargo más alto de la Unión. Tal vez no sea excesivo predecir que será un medio de influencia mayor que todas las competencias exclusivas del Senado.

Una *tercera* objeción al Senado como tribunal de encausamiento de cargos públicos se deriva del protagonismo que tendrá en los nombramientos de cargos. Se piensa que será un juez

excesivamente indulgente con la conducta de personas en cuyas carreras oficiales habrá participado. El principio de esta objeción condenaría una práctica que se da en todos los gobiernos de los estados e incluso en todos los gobiernos que conocemos: me refiero a que individuos nombrados para un cargo permanezcan en el mismo mientras plazca a los que les nombraron. En este caso podríamos argumentar, de una manera igualmente plausible, que el favoritismo de estos últimos siempre ofrecerá asilo a la mala conducta de los primeros. Pero en contraposición a este principio, aquella práctica está basada en el supuesto de que existirá cierto sentido de responsabilidad que lleve a nombrar a individuos que sean adecuados y competentes. El interés que habrá en conseguir una administración respetable y próspera de los asuntos públicos, inspirará una tendencia a alejar de ellos a aquellos cuya conducta se muestre indigna de la confianza que les ha sido depositada. Los hechos no siempre demuestran este supuesto. Pero si se admite como razonable en general, echará abajo cualquier suposición de que unos senadores, que meramente sancionan al elegido del ejecutivo, vayan a albergar una tendencia tan fuerte a favorecer al individuo nombrado, como para estar cegados a indicios de su culpabilidad tan extraordinarios que hayan inducido a los representantes del país a acusarle.

Si hiciera falta otro argumento para demostrar la improbabilidad de una tal tendenciosidad, lo hallaremos en la naturaleza de la competencia del Senado en cuestiones de nombramientos. El presidente tendrá la responsabilidad de *proponer* y de *nombrar* con el consejo y consentimiento del Senado. Por tanto, el Senado no ejerce ninguna *selección*. Podrá negarse a confirmar al individuo elegido por el ejecutivo y obligarle a elegir a otro, pero el Senado no podrá *elegir*. Solo podrá ratificar o rechazar al individuo que haya sido elegido. El Senado podría tener una preferencia por otro, incluso al aceptar a la persona propuesta por no tener razones para oponerse a él. Si se negara a apoyarle el Senado, este cuerpo no tendría la certeza de que luego sería su favorito quien fuese propuesto, u otra persona que considerase más meritoria que la persona rechazada. Por tanto, no es probable que la mayoría del Senado sienta otras afinidades hacia el sujeto del nombramiento que aquellas que resultan de sus méritos, o se marchitan por sobradas muestras de su incapacidad.

Una *cuarta* objeción al Senado en su capacidad de tribunal de encausamiento de cargos públicos viene de su participación con el ejecutivo en el poder de concluir tratados. Se dice que esto haría que los senadores se juzgasen a sí mismos en cada ocasión en que hayan descargado esta responsabilidad de manera corrupta o desleal. Tras haberse unido al EJECUTIVO para traicionar los intereses nacionales en un tratado desastroso, ¿qué posibilidad habría de que sufriesen el castigo que se merecen, cuando ellos mismos deciden sobre una acusación por la traición que han cometido?

Aunque esta objeción ha circulado con mayor sinceridad y reflexión que ninguna otra contraria a esta parte de la Constitución, o mucho me equivoco o descansa sobre una base por entero errónea. La seguridad que se establecía en la Constitución contra la corrupción y traición en la firma de tratados radica fundamentalmente en la cantidad y calidad de los signatarios. Para asegurar la fidelidad de los consejos nacionales en este campo, se estableció la ACTUACIÓN CONJUNTA del magistrado supremo de la Unión y de dos tercios de un cuerpo elegido por la sabiduría conjunta de las asambleas legislativas de los diversos estados. La Convención podría, con razón, haber previsto el castigo del ejecutivo por desviarse de las instrucciones del Senado o por una falta de integridad al llevar a cabo las negociaciones que se le encomendaron. También podría haber previsto el castigo de unos cuantos individuos destacados del Senado por prostituir su influencia en esa Asamblea, por actuar como mercenarios corruptos o como instrumentos para favorecer los

intereses de los extranjeros. Pero, del mismo modo que no podía contemplar el encausamiento y castigo de la mayoría del Senado o de la otra Asamblea Legislativa nacional por su consentimiento a una ley perniciosa o inconstitucional, tampoco sería razonable hacerlo con dos tercios del Senado por consentir a un tratado inapropiado. Creo que este principio nunca ha estado vigente en ningún gobierno. De hecho, ¿cómo sería posible que una mayoría de la Cámara de Representantes se encausara a sí misma? Es evidente que esto no obtendría un resultado mejor que el de tener a dos tercios del Senado juzgándose a sí mismo. ¿Qué razones hay para pensar que es mejor que actúe con impunidad una mayoría de la Cámara de Representantes, que traiciona los intereses de la sociedad en un acto legislativo injusto y tiránico, que dos tercios del Senado cuando traiciona los mismos intereses en un tratado dañino con una potencia extranjera? En tales casos es esencial que las deliberaciones de un cuerpo tengan la necesaria libertad e independencia que ofrece el eximir a sus miembros de sanciones por actos que hayan llevado a cabo en su capacidad colectiva. La seguridad de la sociedad dependerá del cuidado que se tome al depositar esta responsabilidad en manos apropiadas, haciendo que esté en su propio interés el ejecutarla con fidelidad, y dificultando al máximo las alianzas que sean contrarias al bien público.

No debemos preocuparnos por una falta de disposición en el Senado a castigar los abusos o a establecer su autoridad ante un mal comportamiento del ejecutivo, cuando este pervierte sus instrucciones o se aleja de sus posturas. Hasta allí podemos fiarnos de su orgullo, si no de su virtud. En cuanto a líderes corruptos, por cuyas artes e influencia podría engañar a una mayoría para establecer medidas perniciosas para la comunidad, si hay suficientes pruebas de esta corrupción, la tendencia natural nos justifica al concluir que no faltará una inclinación en esta Asamblea a alejar la reprobación pública por medio de un sacrificio voluntario de los autores de aquella desafortunada gestión y desgracia.

PUBLIUS (Hamilton)

Número 67
Argumentos falsos contra el presidente de la Unión propuesto por la Convención

The New York Packet, 11 de marzo de 1788

Ahora centraremos nuestra atención en el establecimiento de la rama ejecutiva del gobierno propuesto. No hay ninguna otra parte del sistema que encierre mayores dificultades en cuanto a su estructuración que esta, y tal vez no haya otra parte tan atacada con tamaña falta de sinceridad o criticada con menos acierto.

Aquí los adversarios de la Constitución parecen haberse esforzado en mostrar su talento en tergiversar las cosas. Calculando que el pueblo tiene una aversión a la monarquía, se han esforzado por utilizar sus recelos y temores contra la propuesta de un presidente de los Estados Unidos, describiéndole no solo como un embrión de aquel padre detestable, sino como su hijo maduro. Para establecer la similitud pretendida no han tenido escrúpulos a la hora de utilizar recursos procedentes del mundo de la ficción. La autoridad de un cargo público, que será a veces mayor y a veces menor que la de un gobernador de Nueva York, se ha magnificado ante el público hasta el

punto de sobrepasar los poderes de la realeza. Le han engalanado con atributos superiores en dignidad y esplendor a los del rey de Gran Bretaña; le han mostrado ante nosotros con una diadema reluciente en su frente y atavíos de púrpura imperial; le han sentado en un trono rodeado de lacayos y doncellas, recibiendo en audiencia a los enviados de potencias extranjeras con toda la atrabiliaria pompa de la realeza. Para colmar la fantasiosa escena, no han faltado imágenes sugeridoras de un despotismo y una voluptuosidad asiáticas. Casi nos han inducido a temblar ante las terribles imágenes de una guardia de jenízaros asesinos, y a sentir rubor ante los misterios velados de un futuro harén[244].

Unos intentos tan extravagantes por desfigurar o, podríamos decir, por metamorfosear el objeto, hacen necesario que encontremos una visión acertada de su verdadera naturaleza y forma, para aclarar su auténtico aspecto y su apariencia genuina, para desenmascarar la doblez y mostrar la falacia de las imágenes falsificadas que han sido propagadas tan asidua como tenazmente.

Cualquiera que intente llevar a cabo esta tarea encontrará difícil considerar con ecuanimidad o tratar con seriedad los instrumentos tan débiles como pérfidos que han inventado para pervertir la opinión pública en relación con este tema. Van mucho más allá de un partidismo normal, aunque este tampoco sea justificable. Incluso con una disposición sincera y tolerante estaremos forzados a sentimientos que ya no son indulgentes con la conducta de estos adversarios políticos y mostraremos abiertamente una indignación sin reservas. No podemos evitar imputarles una falsedad y decepción deliberada debido a la grosera pretensión de similitud que establecen entre un rey británico y un gobernante del tipo que hemos propuesto como presidente de los Estados Unidos. Tampoco es posible evitar esta imputación debido a los recursos imprudentes y descarados que han utilizado para promover este monumento a la falsedad.

En una ocasión, que cito como muestra de la tendencia general, han llegado al extremo de atribuirle al presidente de los Estados Unidos un poder que según ellos está *expresamente* otorgado a las ramas ejecutivas de los estados miembros. Me refiero al poder de cubrir vacantes en el Senado.

Este osado experimento para comprobar el grado de discernimiento de sus conciudadanos ha sido llevado a cabo por un escritor que ha recibido considerables encomios de su partido (sean cuales sean sus verdaderos méritos)[245]. Este autor ha construido sobre una insinuación falsa e infundada toda una serie de observaciones igualmente falsas e infundadas. Que se enfrente ahora a la evidencia de los hechos y que justifique o mitigue, si puede, la vergonzosa enormidad que ha ofrecido ante los dictados de la razón y las más elementales reglas del juego limpio.

La 2.ª cláusula de la 2.ª sección del 2.º artículo dice que el presidente de los Estados Unidos «propondrá y, con el consejo y asentimiento del Senado, nombrará a los embajadores, demás ministros públicos y cónsules, magistrados del Tribunal Supremo y a todos los demás *cargos* de los Estados Unidos a cuya designación *no provea* la Constitución *en otra forma*, y *que se establecerán por ley*». Inmediatamente después de esta cláusula sigue otra que dice: «El presidente tendrá el poder de cubrir todas las *vacantes* que ocurran *durante el receso del Senado,* extendiendo nombramientos provisionales que *terminarán al final del siguiente periodo de sesiones*»[246]. De esta última disposición han deducido un supuesto poder presidencial para cubrir las vacantes que surjan en el Senado. Un mínimo de atención a la relación entre las cláusulas y su significado evidente nos convencerá de la falta de sentido de esta deducción.

Está claro que la primera de estas cláusulas únicamente provee un modo de nombrar a aquellos cargos «cuyos nombramientos *no están previstos ya* en la Constitución, y *que se establecerán por ley*». Es evidente que no puede incluir el nombramiento de senadores porque su nombramiento *ya*

está previsto en la Constitución[247], y *ya está establecida por la Constitución,* por lo que no requiere legislación futura al respecto. Resulta difícil argumentar contra esta interpretación.

Está igualmente claro que la última de estas dos cláusulas tampoco puede ser interpretada para llenar vacantes en el Senado por las siguientes razones: *primero*, que la relación de esa cláusula con la otra, que declara la forma general de nombrar cargos para los Estados Unidos, solamente la muestra como un suplemento a la primera para el propósito de establecer un método auxiliar para realizar aquellos nombramientos en los que sea inadecuado el método general. El poder ordinario de hacer nombramientos está confiado *conjuntamente* al presidente y al Senado y solo puede ser ejercido cuando el Senado esté en periodo de sesiones. Sería inapropiado obligar a esta Asamblea a tener un periodo de sesiones continuo para realizar nombramientos de cargos y cubrir las vacantes que tuviesen lugar *durante su receso*. Pero para el servicio público podría ser necesario que se cubran las vacantes sin demora y por eso la cláusula siguiente está evidentemente concebida para autorizar al presidente *en solitario* a hacer nombramientos provisionales «durante el receso del Senado, haciendo nombramientos que expirarán al final del siguiente periodo de sesiones del mismo». *Segundo,* si esta cláusula es considerada como complementaria al anterior, las *vacantes* a las que se refiere tendrán que estar relacionadas con los «cargos» descritos en la cláusula anterior y esto, como hemos visto, no incluye a los miembros del Senado. *Tercero,* este poder ha de permanecer «durante el receso del Senado» y la duración de los nombramientos es «hasta el final del siguiente periodo de sesiones» de esta Asamblea. Esto muestra el sentido de la disposición, pues si se refiriese a los senadores habría relacionado el poder temporal de llenar vacantes al receso de las asambleas legislativas estatales, que son las que hacen los nombramientos permanentes, y no al receso del Senado nacional, que no tiene parte en estos nombramientos. Además, habría extendido la permanencia en su cargo de los senadores interinos hasta el siguiente periodo de sesiones de la Asamblea del estado cuyo representante haya dejado vacante el escaño, y no hacer que venza al final del siguiente periodo de sesiones del Senado nacional. Las circunstancias de la Asamblea que está autorizada a realizar los nombramientos permanentes claramente tendrían que gobernar la modificación de un poder relacionado con nombramientos provisionales. Como el Senado nacional es la Asamblea a la que se refiere la cláusula en cuestión, las vacantes a las que alude solo pueden referirse a cargos que son nombrados de manera conjunta por esa Asamblea y el presidente. *Finalmente,* la 1.ª y 2.ª cláusula de la 3.ª sección del 1.er artículo no solo disipan toda duda al respecto, sino que destruyen el pretexto mismo de la confusión. El primero establece que «el Senado de los Estados Unidos se compondrá de dos Senadores por cada estado, elegidos para seis años *por el poder legislativo del mismo*» y el segundo indica que «si surgen vacantes, por renuncia u otra causa, *durante el receso del poder legislativo de* CUALQUIER ESTADO, el ejecutivo de ESTE podrá hacer designaciones provisionales *hasta la siguiente sesión del cuerpo legislativo*, que entonces procederá a cubrir dichas vacantes». Este es un poder expreso, en términos claros y nada ambiguos, otorgado a los ejecutivos estatales para que cubran vacantes ocasionales en el Senado por medio de nombramientos provisionales. No solo invalida la suposición de que la cláusula mencionada podría querer otorgar dicho poder al presidente de los Estados Unidos, sino que demuestra que esta suposición no tiene ninguna plausibilidad y debe haber surgido de un intento de engañar al pueblo tan palpable que no podrá ser encubierto con mera palabrería, y tan sin sentido que no podrá ser ocultado con hipocresía.

Me he esforzado en elegir este ejemplo de engaño y de presentarlo de una manera clara y enérgica, para dar una muestra inequívoca de las artes injustificables que se practican para evitar una valoración justa e imparcial de los verdaderos méritos de la Constitución ofrecida al pueblo

para su evaluación. En este caso tan flagrante tampoco he tenido complejos a la hora mostrar una severa animadversión que desentona con el espíritu general de estos artículos. No tengo reparos en someter esto a la evaluación de cualquier adversario sincero y honesto del gobierno propuesto, para que decida si hay apelativos lo suficientemente crudos como para describir un intento tan desvergonzado y corrupto de abusar de la buena fe de los ciudadanos americanos.

PUBLIUS (Hamilton)

Número 68
La elección del presidente de la Unión

The Independent Journal, 12 de marzo de 1788

La forma de nombrar al magistrado supremo de los Estados Unidos es prácticamente la única parte de cierta relevancia en el sistema que no ha recibido severas censuras, o que incluso ha recibido una tibia aprobación por parte de sus adversarios. La opinión más plausible de las que han aparecido impresas incluso parece admitir que la elección del presidente está bastante bien resuelta[248]. Yo iría aún más allá y no dudaría en afirmar que la manera establecida para ello, si no perfecta, es cuanto menos excelente. Combina en grado sumo todas las ventajas que se deseaban conjugar.

Era deseable que el sentir del pueblo influyera en la elección de la persona a quien se debía encomendar una responsabilidad tan importante. Se logrará este fin depositando el derecho a elegirle, no en manos de un cuerpo preestablecido, sino en manos de personas escogidas por el pueblo para este fin en esta ocasión concreta. También era deseable que la elección más directa la hiciesen personas de las más capaces para analizar las cualidades necesarias para el puesto, actuando en circunstancias favorables a la deliberación y a una combinación prudente de todas las motivaciones e incentivos apropiados para gobernar su decisión. Lo más probable es que solo un número reducido de personas, elegidas por sus conciudadanos de entre la gran multitud, posean la información y el discernimiento necesario para una investigación tan compleja.

También resultaba especialmente deseable limitar al máximo las posibilidades de tumulto y desorden. Este no sería el menor de los males en la elección de un magistrado con una actuación tan importante en la administración del gobierno como es el presidente de los Estados Unidos. Pero las precauciones que afortunadamente han sido concertadas en el sistema bajo consideración prometen ofrecer una protección eficaz contra este mal. La elección de *varios* individuos para formar un cuerpo intermedio de electores tenderá a crear menos convulsiones en la comunidad, debido a movimientos extraordinarios o violentos, que la elección de *uno* que debía ser el objeto final del deseo público. Al reunirse y votar en el estado en que fueron elegidos, los electores experimentarán en esta situación apartada y fragmentada menos presión y agitación, evitando así transmitirlo al pueblo, al no estar todos convocados en un mismo momento y lugar.

Nada era más deseable que obstaculizar al máximo las cábalas, intrigas y corrupciones. Estos enemigos mortales del gobierno republicano puede provenir desde diversas direcciones, pero, sobre todo, del deseo de las potencias extranjeras de conseguir una influencia inapropiada en

nuestros consejos. ¿Qué mejor manera de conseguirla que establecer a alguien en la magistratura suprema de la Unión? La Convención nos ha protegido de esta amenaza con el más providencial y prudente cuidado. No han hecho que el nombramiento del presidente dependa de ningún cuerpo preexistente, que pudiera ser manipulado de antemano con la compra de votos. En cambio, lo han atribuido, en primera instancia, a un acto directo del pueblo americano que realiza la selección de unas personas para el propósito temporal y único de realizar este nombramiento. Han excluido de poder ser elegidos a todos los que se presuma que puedan tener una excesiva devoción al presidente de turno. Ningún senador, representante, u otra persona que tenga un puesto de confianza o lucro en los Estados Unidos podrá formar parte de los electores. Así, a menos que todo el pueblo sea corrompido, los agentes directos de la elección estarán libres de cualquier tendenciosidad siniestra. Como ya señalamos, su efímera existencia y su independencia institucional nos ofrecen garantías suficientes de que continuarán así hasta la conclusión de su tarea. Hace falta disponer de tiempo y medios para corromper a un número tan grande de personas. Además, al estar dispersos por trece estados, no sería fácil embarcarles conjuntamente en algo que pueda ser de una naturaleza contraria a su deber, aunque no constituya propiamente corrupción.

Otro deseo de la misma importancia era que, para su continuidad en el cargo, el ejecutivo fuera independiente de todos menos del pueblo mismo. De otro modo podría sentirse tentado a sacrificar su deber para complacer a aquellos cuyo favor necesite para permanecer en su capacidad oficial. Esta ventaja también se consigue al hacer que su reelección dependa de un cuerpo especial de representantes comisionados por la sociedad con el único propósito de tomar esta importante decisión.

Todas estas ventajas están venturosamente articuladas en el plan diseñado por la Convención. El pueblo de cada estado elegirá a un número de electores igual al número de senadores y representantes de dicho estado en el gobierno nacional, y se juntarán dentro de dicho estado para votar por una persona que consideren apropiada para ser presidente. En estas condiciones sus votos serán transmitidos a la sede del gobierno nacional, y la persona con una mayoría del conjunto de votos será presidente. Pero como no siempre habrá una persona que reciba una mayoría de los votos, y como podría resultar inseguro permitir que fuese concluyente un número inferior a una mayoría, en tal situación se ha previsto que la Cámara de Representantes elegirá a la persona que, en su opinión, será la mas cualificada para este cargo, de entre los cinco candidatos con más votos.

Este método de elección ofrece la certeza moral de que el cargo de presidente rara vez pasará a alguien que no esté sumamente dotado de las cualidades necesarias para ello. A veces el talento en las intrigas de baja ralea y en las míseras artimañas de la popularidad serán suficientes para elevar a alguien a los máximos honores en un estado miembro, pero harán falta otros talentos y otro tipo de mérito para establecerse ante la estima y confianza de toda la Unión o de una parte tan considerable, para asegurarle el éxito como candidato al distinguido cargo de presidente de los Estados Unidos. No será excesivo decir que siempre será probable que veamos en este puesto a individuos destacados en capacidad y virtud. Esta será considerada como un punto importante a favor de la Constitución por todos aquellos que puedan entender la parte que necesariamente jugará en cada gobierno el ejecutivo, para conseguir una buena o mala administración. No estamos de acuerdo con la herejía política del poeta que dice:

que los necios se peleen sobre la estructura de gobierno,
el mejor gobierno es aquel que está mejor administrado[249].

Pero aun así, podemos afirmar que la verdadera prueba de un buen gobierno es su capacidad y disposición para impulsar una buena administración.

El vicepresidente será elegido de la misma manera que el presidente, con una diferencia: que la parte que juega la Cámara de Representantes en la elección de este último, la desempeñará el Senado en la elección del primero.

El nombramiento de una persona extraordinaria como vicepresidente ha sido censurado como algo superfluo o incluso dañino[250]. Se ha dicho que sería preferible autorizar al Senado a elegir a alguien de su Asamblea que se ajuste a esta descripción. Pero dos consideraciones al respecto parecen justificar las ideas de la Convención. Una es que para asegurar siempre la posibilidad de una resolución final en dicho cuerpo, será necesario que su presidente tenga solo un voto de desempate. Si pusiéramos como presidente del Senado a un senador de algún estado, privándole de su escaño, estaríamos transformando su voto constante en representación de su estado en un voto ocasional. Otra consideración es que el vicepresidente podrá esporádicamente sustituir al presidente como magistrado ejecutivo supremo. Por ello, todas las razones favorables a un modo de elección para uno se aplican con la misma o mayor fuerza al modo de nombramiento del otro. En este caso, como en la mayoría, la objeción también se aplicaría a la Constitución de este estado[251]. Tenemos un teniente gobernador que es elegido por el pueblo en general y que preside el Senado, siendo además el sustituto constitucional del gobernador, en unas circunstancias parecidas a las que autorizarían al vicepresidente a ejercer la autoridad y cumplir las obligaciones del presidente.

PUBLIUS (Hamilton)

Número 69
Una comparación entre el presidente de la Unión, el rey de Gran Bretaña y el gobernador de Nueva York

The New York Packet, 14 de marzo de 1788

Ahora paso a examinar las auténticas características del ejecutivo propuestas en el plan constituyente. Esto servirá para mostrar claramente lo injustas que son las impresiones transmitidas al respecto.

La primera cosa que salta a la vista es que la autoridad ejecutiva estará encomendada a un solo magistrado, con contadas excepciones. Sin embargo, esto apenas se puede considerar como base para una comparación bien fundada, pues si en este sentido se asemeja al rey de Gran Bretaña[252], también se asemeja igualmente al Gran Señor, al Kan de los tártaros, al Hombre de las Siete Montañas, y al gobernador de Nueva York.

Este magistrado será elegido por *cuatro* años y podrá ser reelegido tantas veces como el pueblo de los Estados Unidos le considere digno de su confianza. En este sentido no se parece nada al rey de Gran Bretaña, un monarca con derecho *hereditario* que posee la corona como un patrimonio que transmite a sus herederos a perpetuidad. Pero sí hay una clara analogía entre *el presidente* y el gobernador de Nueva York, que es elegido por *tres* años y reelegible ininterrumpidamente sin límite alguno. Si consideramos el tiempo necesario para establecer una influencia peligrosa en un solo estado, será tan inferior al necesario para establecerla en todos los Estados Unidos, que

podremos concluir que *cuatro* años de mandato como magistrado supremo de la Unión es un grado de permanencia en ese cargo que resulta menos amenazador que *tres* años de permanencia en el cargo correspondiente de un estado.

El presidente de los Estados Unidos puede ser encausado, juzgado, y si es hallado culpable de traición, cohecho u otros crímenes o delitos, podrá ser apartado de su cargo. Además, podrá ser procesado y castigado según el procedimiento ordinario de la ley penal. La persona del rey de Gran Bretaña es sagrada e inviolable. No hay tribunal constitucional que le pueda juzgar. No hay castigo al que se le pueda someter sin causar una crisis que conlleve una revolución nacional. En esta circunstancia tan delicada e importante en cuanto a su responsabilidad personal, el presidente de una América confederada no tendrá más ventajas que el gobernador de Nueva York, y su posición será menos ventajosa que la de los gobernadores de Virginia y Delaware.

El presidente de los Estados Unidos tendrá el poder de rechazar una propuesta de ley aprobada por las dos asambleas legislativas, devolviéndola para que la reconsideren, y tras ser reconsiderada, la propuesta de ley rechazada solo llegará a ser ley si recibe el apoyo de dos tercios de ambas cámaras. En cambio el rey de Gran Bretaña ostenta la potestad de ejercer un veto absoluto sobre los actos de ambas cámaras del Parlamento. El que no haya utilizado este poder durante bastante tiempo no cambia la realidad de su existencia, y puede resultar de que la corona haya encontrado los medios para sustituir su autoridad por influencia, o por el arte de conseguir una mayoría en alguna de las cámaras en vez de ejercer un privilegio que rara vez será ejercido sin arriesgarse a cierto grado de agitación nacional. El veto suspensivo del presidente difiere mucho de este veto absoluto del soberano británico y se ajusta, exactamente, a lo que es la autoridad de revisión del Consejo de Revisión en este estado, del que forma parte el gobernador. En este sentido el poder del presidente excederá al del gobernador de Nueva York, pues lo que este comparte con el canciller y los jueces, el presidente lo posee en solitario. Pero su poder será totalmente equiparable al del gobernador de Massachusetts, cuya Constitución parece haber sido el original en el que se inspiró este artículo en la Convención.

El presidente será «comandante en jefe del ejército y de la marina de los Estados Unidos y de la milicia de los diversos estados cuando se la llame al servicio activo de los Estados Unidos,… estará facultado para suspender la ejecución de las sentencias, y para conceder indultos cuando se trate de delitos contra los Estados Unidos, *excepto en casos de encausamientos de cargos públicos*… recomendando a la consideración del Congreso las medidas que estime necesarias y oportunas; en ocasiones de carácter extraordinario podrá convocar a ambas cámaras o a cualquiera de ellas, y en el supuesto de que discrepen *en cuanto a la fecha en que deban entrar en receso,* podrá suspender sus sesiones, para que las reanuden en la fecha que considere conveniente… cuidará de que las leyes se ejecuten puntualmente y nombrará a todos los funcionarios de los Estados Unidos»[253]. En la mayoría de estos casos el poder del presidente se parecerá por igual al del rey de Gran Bretaña y al del gobernador de Nueva York. Los puntos clave en que se diferencia son estos:

Primero. El presidente solo tendrá el mando ocasional de aquella parte de la milicia nacional que por disposición legislativa sea llamada a servir a la Unión. El rey de Gran Bretaña y el gobernador de Nueva York siempre tienen el mando absoluto de toda la milicia de sus respectivas jurisdicciones. Por tanto, en este sentido el poder del presidente será inferior al del monarca y al del gobernador.

Segundo. El presidente será el comandante en jefe del ejército y de la marina de los Estados Unidos. En esto su autoridad sería nominalmente equiparable a la del rey de Gran Bretaña. Pero en la práctica será muy inferior, pues solo implica el mando supremo y la dirección de las fuerzas

militares y navales como general supremo y almirante de la Confederación. En cambio, el rey británico puede *declarar* la guerra, y armar *y regular* flotas y ejércitos. Según la Constitución que estamos considerando, todos estos poderes pertenecerán a la rama legislativa[254]. El gobernador de Nueva York, en cambio, solo está investido por la Constitución del estado con el mando de su milicia y marina. Pero las Constituciones de varios estados declaran expresamente que sus gobernadores son comandantes en jefe, tanto de su ejército como de su marina, y es probable que las de Nueva Hampshire y Massachusetts otorguen mayores poderes a sus respetivos gobernadores en este campo que los que podrá asumir un presidente de los Estados Unidos.

Tercero. El poder del presidente se extenderá, en cuanto a indultos, a todos los casos *salvo los de encausamientos de cargos públicos*. El gobernador de Nueva York puede indultar en todos los casos incluidos los encausamientos de cargos públicos, salvo en casos de traición o asesinato. En cuanto a sus consecuencias políticas, ¿no es mayor, en este aspecto, el poder del gobernador que el del presidente? Cualquier conspiración y complot contra el gobierno, que no haya llegado a una traición real, puede ser liberada de todo castigo por la interposición del poder del indulto. Por ello, si el gobernador de Nueva York encabezara una conspiración así, podría asegurar la completa impunidad de sus cómplices y partidarios hasta que el plan llegara a las hostilidades efectivas. En cambio, el presidente de la Unión no podrá proteger a un cargo público de los efectos de su encausamiento y de ser hallado culpable, aunque pueda indultarle si se le juzga de manera ordinaria bajo la ley. ¿No sería mayor la tentación de intentar perpetrar una iniciativa contra la libertad pública si existe la seguridad de una total inmunidad en todos los pasos preliminares, que si meramente existe la posibilidad de evitar la muerte y la confiscación de bienes, si la ejecución final del plan falla una vez que se hayan levantado armas? ¿Esta última esperanza tendría algún efecto si se tiene en cuenta que es probable que la persona que ofrece la inmunidad deseada estuviera involucrada en las consecuencias de la medida y podría estar incapacitada para ofrecer la inmunidad por causa de su agencia en todo ello? Será importante recordar que según la Constitución propuesta el delito de traición se reduce a «acciones bélicas contra los Estados Unidos y colaboración con sus enemigos, ofreciéndoles ayuda y asilo»[255] y que está limitada de manera similar en las leyes de Nueva York.

Cuarto. El presidente solo podrá suspender las sesiones del cuerpo legislativo nacional en el caso de un desacuerdo sobre cuando se produce el receso. El monarca británico puede prorrogar o incluso disolver el Parlamento. El gobernador de Nueva York también puede prorrogar el periodo de sesiones de su estado por un tiempo limitado y este poder puede ser utilizado en ocasiones para conseguir unos resultados muy sustanciales.

El presidente tendrá el poder de concluir tratados con el consejo y consentimiento del Senado si dos tercios de los senadores presentes concuerdan con ello. El rey de Gran Bretaña es el representante único y absoluto de su nación en todas las transacciones con el extranjero. Puede, por su propia cuenta, establecer tratados de paz, de comercio, alianzas y cualquier otro tipo de tratado. Se ha insinuado que su autoridad en este sentido no es concluyente y que sus acuerdos con potencias extranjeras están sujetos a la revisión y ratificación del Parlamento. Pero creo que esta doctrina nunca existió en el pasado, hasta que se presentó en esta ocasión. Todo jurista de aquel reino[256], y cualquier otro individuo que conozca su Constitución, sabe que el poder de firmar tratados reside inequívocamente en la corona con la más absoluta plenitud y que los acuerdos que establece la autoridad real poseen la más absoluta validez y perfección legal, sin necesitar de ninguna otra autorización. Es verdad que el Parlamento a veces se dedica a alterar las leyes existentes para adecuarlas a lo que estipule un nuevo tratado y esto tal vez haya creado la imagen

de que resulta necesaria su colaboración para que el tratado tenga un efecto de obligatoriedad. Pero en realidad esta intervención parlamentaria surge por otra causa distinta: por la necesidad de adaptar un sistema de ingresos y de leyes comerciales muy artificiales y complejos a los cambios que dicta el funcionamiento de un tratado, y la adaptación a la nueva situación de nuevas disposiciones y precauciones para que la máquina no se desajuste. Por tanto, en este sentido no hay comparación posible entre el poder propuesto por la Convención para el presidente y el poder efectivo del soberano británico. Este último puede hacer por sí solo lo que el otro solo puede hacer con el consentimiento de una Asamblea Legislativa. Debemos admitir que en este caso el poder del ejecutivo federal excederá al de cualquier ejecutivo estatal. Pero esto surge de manera natural de la competencia exclusiva de la Unión en este ámbito del poder soberano que tiene que ver con los tratados. Si la Confederación se disolviera, habría que plantearse si los ejecutivos de los diversos estados no ejercerían de manera exclusiva este poder tan delicado e importante.

El presidente también estará autorizado a recibir a embajadores y otros ministros públicos. Aunque ha sido un tema de perorata frecuente, se trata más de una cuestión de dignidad que de autoridad. Es una circunstancia que no tendrá consecuencia alguna en la administración del gobierno. Era mucho más conveniente que fuera así, y no que se tuviera que convocar una Asamblea Legislativa cada vez que llegue un ministro del extranjero, aunque simplemente venga para sustituir a su predecesor.

El presidente propondrá, y *con el consejo y consentimiento del Senado*, nombrará a embajadores y otros ministros públicos, jueces del Tribunal Supremo y en general a todos los cargos de los Estados Unidos establecidos por ley y cuyos nombramientos no estén previstos de otro modo por la Constitución. El rey de Gran Bretaña se anuncia enfática y correctamente como la fuente de todo honor. No solo nombra a todos los cargos sino que también puede crear puestos nuevos. Puede conferir títulos nobiliarios a placer y tiene la potestad de disponer de un inmenso número de puestos eclesiásticos. Es evidente que, en este campo, el poder del presidente resulta muy inferior al del rey británico. Tampoco es equiparable al del gobernador de Nueva York, si interpretamos el sentido de la Constitución del estado según la práctica que ha llegado a imponerse. Entre nosotros la potestad de hacer nombramientos reside en un consejo compuesto por el gobernador y cuatro miembros del Senado elegidos por la Asamblea. El gobernador *reivindica* y a menudo *ejerce* el poder de hacer nombramientos, y tiene *derecho* a ejercer un voto de desempate en el nombramiento. Si realmente tiene la potestad de hacer nombramientos, su autoridad es en este sentido equivalente a la del presidente, y le excede en el artículo sobre el derecho de voto en caso de empate. En el gobierno nacional no se realizarán nombramientos si el Senado se halla dividido. En el gobierno de Nueva York, si el consejo está dividido, el gobernador puede determinar el sentido de la balanza y confirmar al individuo que había propuesto[257]. Si comparamos la publicidad que necesariamente ha de acompañar a un nombramiento efectuado por el presidente y toda una Asamblea Legislativa nacional con la privacidad en el modo de hacer nombramientos del gobernador de Nueva York, a puerta cerrada y en una sala secreta con un máximo de cuatro personas, o a menudo solo con dos, y considerando lo fácil que debe ser influir en el reducido número de personas que componen el consejo de nombramientos en contraste con el número considerable de individuos presentes en el Senado nacional, no dudaremos en considerar el poder del magistrado supremo de este estado como muy superior en la práctica al del magistrado supremo de la Unión, a la hora de otorgar puestos.

Por tanto, salvo en el tema de la autoridad compartida del presidente en cuestiones de tratados, no parece fácil determinar si este magistrado será, en conjunto, más o menos poderoso que el

gobernador de Nueva York. Es incluso más evidente que no hay razones para establecer paralelos entre el presidente y el rey de Gran Bretaña. Para mostrar el contraste de forma más nítida, puede ser útil reunir en un grupo más compacto las principales diferencias entre los dos.

El presidente de los Estados Unidos será elegido por el pueblo por un periodo de *cuatro* años; el rey de Gran Bretaña ostenta el título de príncipe a perpetuidad y de manera *hereditaria*. El primero podrá sufrir castigo y deshonra personal, el otro es sagrado e inviolable. Uno tendrá un veto *suspensivo* sobre los actos del cuerpo legislativo y el otro posee un veto *absoluto*. Uno tendrá la potestad de mandar las fuerzas militares y navales de la nación, y el otro posee, además de esta potestad, la de *declarar* la guerra y *armar y regular* flotas y ejércitos por su propia autoridad. Uno compartirá el poder de concluir tratados internacionales con una Asamblea Legislativa y el otro *ostenta* este poder *en solitario*. Uno tendrá, de nuevo, una autoridad compartida para nombrar cargos; el otro es la fuente única de todos los nombramientos. Uno no podrá conferir privilegio alguno y el otro puede convertir extranjeros en residentes, plebeyos en nobles, y establecer corporaciones con todos los privilegios que corresponden a dichos cuerpos. Uno no podrá prescribir reglas sobre el comercio o la divisa de la nación; el otro es en varios aspectos el árbitro del comercio y en esta capacidad puede establecer mercados y ferias, puede regular pesos y medidas, puede establecer embargos por un tiempo limitado, puede acuñar moneda, y puede autorizar o prohibir la circulación de moneda extranjera. ¡Uno no tendrá un ápice de competencia en lo espiritual, y el otro es cabeza y gobernador supremo de la Iglesia nacional! ¿Cómo deberíamos responder a los que quieren convencernos de que cosas tan disimilares se parecen entre sí? Les responderemos de la misma forma en que se debería responder a aquellos que sostienen que un gobierno cuyo poder está totalmente en manos de servidores públicos, elegidos periódicamente por el pueblo, constituye una aristocracia, una monarquía y un sistema despótico.

PUBLIUS (Hamilton)

Número 70
La unidad del ejecutivo y el proyecto para establecer un Consejo Ejecutivo

The Independent Journal, 15 de marzo de 1788

Existe la idea, que cuenta con algunos defensores, de que un ejecutivo vigoroso no concuerda con la naturaleza de un gobierno republicano[258]. Los partidarios ilustrados de este tipo de gobierno por lo menos deberían desear que esta suposición no tenga base alguna, pues si admiten su veracidad también tendrán que admitir que sus propios principios son defectuosos. Una parte clave de la definición del buen gobierno es que incluya un ejecutivo que actúe con energía. Es esencial para la protección de la comunidad contra los ataques del extranjero y es igualmente esencial para la administración estable de las leyes, para la protección de la propiedad contra coaliciones conspirativas y prepotentes que a veces interrumpen el curso ordinario de la justicia, y para asegurar la libertad ante los planes y asaltos de la ambición, facción o anarquía.

Cualquiera que sepa algo de historia romana conoce con qué frecuencia aquella república fue obligada a procurar refugio en el poder absoluto de un solo hombre que ostentaría el título

formidable de dictador, ante las intrigas de individuos ambiciosos que aspiraban a ser tiranos, ante las sediciones de clases enteras de la sociedad que se comportaban de una manera que ponía en peligro la existencia de todo el gobierno, y ante las invasiones de enemigos externos que amenazaban con conquistar y destruir Roma.

De todos modos, no hay necesidad alguna para multiplicar argumentos o ejemplos a este respecto. Un ejecutivo débil implica una débil ejecución de la tarea de gobernar. Una ejecución débil es otra forma de decir una mala ejecución, y un gobierno mal ejecutado, sea lo que sea en teoría, será en la práctica un mal gobierno.

Por tanto, tomando por descontado que cualquier persona con sentido común estará de acuerdo con la necesidad de tener un ejecutivo que muestre la debida energía, nos queda por averiguar cuáles son los ingredientes que proporcionan esta energía, hasta qué extremo se pueden combinar con los otros ingredientes que garantizan seguridad en sentido republicano, y hasta qué punto se observa esta combinación en el plan que nos ofrece la Convención.

Los ingredientes que dan vigor al ejecutivo son: su unidad, su duración, una provisión adecuada para su mantenimiento, y unas competencias suficientes. Los ingredientes que ofrecen seguridad en el sentido republicano son: una estrecha dependencia del pueblo y suficiente responsabilidad.

Los políticos y estadistas más célebres por la solidez de sus principios y la ecuanimidad de sus opiniones se han declarado partidarios de un único poder ejecutivo, y de un cuerpo legislativo numeroso. Con mucho acierto han considerado la energía como la cualidad más necesaria del primero, y lo consideran como más propio del poder cuando está en manos de una sola persona. Con igual acierto han considerado a la rama legislativa como mejor adaptada a la deliberación y sabiduría, y como la mejor cámara para conseguir la confianza del pueblo y defender sus derechos e intereses.

Nadie negará que la unidad proporciona energía. La decisión, la actividad, la confidencialidad y la rapidez, por regla general, serán mucho más propias de la forma de proceder de un individuo que de un gran número de personas, y estas cualidades decrecen de manera proporcional al número de participantes.

Esta unidad se puede destruir de dos maneras: encomendando el poder a dos o más magistrados de igual dignidad y autoridad, o encomendándolo solo en apariencia a un individuo, que esté controlado y que precise, de manera absoluta o parcial, de la asistencia de otros que actúen como sus consejeros. Los dos cónsules de Roma nos servirán como ejemplo de lo primero, y encontramos ejemplos de lo segundo en las constituciones de varios de los estados. Si no recuerdo mal, Nueva York y Nueva Jersey son los únicos estados que han encomendado la autoridad ejecutiva enteramente a un solo individuo[259]. Ambas formas de destruir la unidad del ejecutivo tienen algunos adeptos, siendo más numeroso el grupo favorable a un Consejo Ejecutivo. Aunque no sean iguales, podemos ofrecer objeciones parecidas a ambos, y podrán ser examinados de manera conjunta desde casi cualquier óptica.

Las experiencias de otras naciones ofrecerán poca instrucción a este respecto. Si es que nos enseñan algo, es a no resultar encandilados por la presencia de una pluralidad de individuos en el ejecutivo. Hemos visto que los aqueos experimentaron con tener dos pretores y fueron inducidos a abolir uno de ellos. La historia romana muestra muchos ejemplos de problemas en la República por disensiones entre los cónsules y entre los tribunos militares que a veces sustituían a los cónsules. Pero no nos ofrece ningún caso de ventajas concretas para el Estado derivadas de la pluralidad de estos magistrados. Que las disensiones entre ellos no fueran más frecuentes o fatales sería tema de asombro, si no recordáramos la situación singular en la que se hallaba casi

continuamente la República y la prudente política que aconsejaban las circunstancias estatales y que siguieron los cónsules, dividiendo la administración del gobierno entre ellos. Los patricios se enzarzaron en una confrontación perpetua con los plebeyos para conservar sus antiguas potestades y dignidades. Los cónsules eran generalmente elegidos de entre este primer grupo y solían estar unidos por su interés personal en defender los privilegios de su orden. Además de este motivo de unión, tras una considerable expansión de las fronteras del imperio por la acción de los ejércitos de la República, se estableció entre los cónsules la costumbre de dividir la administración entre ellos, echándola a suertes. Uno permanecía en Roma para gobernar la ciudad y sus alrededores, el otro tomaba el mando de las provincias más distantes. Este recurso sin duda influyó grandemente en evitar las colisiones y rivalidades que de otro modo habrían sido una amenaza a la paz en la República.

Pero dejando atrás la oscura luz de la investigación histórica y centrándonos puramente en los dictados de la razón y del sentido común, descubriremos una causa mucho mayor para rechazar la idea de una pluralidad de individuos en el poder ejecutivo, sea con la forma que sea. Cada vez que dos o más personas se embarcan en una empresa o iniciativa común, siempre existirá el peligro de una diferencia de opiniones. Si ostentan un cargo o una responsabilidad pública que les revista de igual dignidad y autoridad, hay un peligro especial de rivalidad e incluso de animosidad entre ellos. Las más amargas disensiones suelen surgir por cualquiera de estas causas y, sobre todo, de ambas a la vez. Cuando surgen disensiones, disminuye el respeto hacia aquellos que se han fraccionado así, debilitándose su autoridad y haciendo que sus planes y decisiones se tuerzan. Si esta desafortunada situación acaeciera al magistrado ejecutivo supremo del país y estuviese compuesto de una pluralidad de personas, estas podrían impedir o frustrar las medidas más importantes del gobierno en las coyunturas más críticas para el estado. Y lo que es aún peor, podrían fraccionar a la comunidad en facciones violentísimas e irreconciliables, adheridas a los diversos individuos que componen la magistratura.

A menudo los individuos se oponen a algo meramente por no haber participado en su planificación o por haber sido planificado por personas que no les resultan de su agrado. Si han sido consultados y se han mostrado opuestos al plan, entonces pensarán que, para defender su amor propio, la oposición se convierte forzosamente en su deber. Es como si se sintieran obligados por su honor y por todos los motivos de infalibilidad personal a derrotar aquello que se decidió de manera contraria a sus sentimientos. Las personas dotadas de naturaleza circunspecta y cabal tienen repetidas oportunidades de observar con horror hasta qué punto actúa en ocasiones esta tendencia y con qué frecuencia se sacrifican los intereses sociales a la vanidad, el orgullo y la obstinación de individuos con suficiente fama para pretender que sus pasiones y caprichos interesen a la entera humanidad. Tal vez la cuestión que ahora se presenta al público ofrezca ya muestras de los tristes efectos en el carácter humano de esta debilidad reprochable, o más bien de este vicio detestable.

Dados los principios de un gobierno libre, habrá que someterse necesariamente a los inconvenientes que surgen de la citada fuente a la hora de formar el cuerpo legislativo. Pero es innecesario, y por tanto imprudente, introducirlos en la formación del ejecutivo. Es allí donde pueden ser más perniciosos. En el legislativo la celeridad decisoria suele ser más un perjuicio que un beneficio. Las diferencias de opinión y los enfrentamientos partidistas en esa parte del gobierno pueden a veces obstruir planes provechosos, pero más a menudo promueven la deliberación y circunspección y contribuyen a frenar los excesos de la mayoría. Además, una vez que se toma una resolución, finaliza la oposición a la misma. Esa resolución se convierte en ley y la resistencia

a ella será punible. Pero las desventajas de la disensión en la rama ejecutiva no se verán atenuadas o reparadas por otras circunstancias favorables. Aquí las desventajas se encuentran en estado puro y sin atenuantes, y en ningún momento dejan de actuar. Desde el primer paso hasta la conclusión, sirven para avergonzar y debilitar la ejecución del plan o de la medida a la que se refieren. Sin ofrecer ningún beneficio a cambio, siempre contradicen aquellas cualidades del ejecutivo que resultan ser los ingredientes más necesarios de su composición: la energía y la rapidez. Durante una guerra habría mucho que temer de una pluralidad en el ejecutivo, pues la principal defensa de nuestra seguridad nacional es el vigor en la actuación de este.

Hay que admitir que estas observaciones se aplican principalmente al primer supuesto, es decir, a una pluralidad de magistrados de igual dignidad y autoridad, que es un plan con pocas probabilidades de constituir una corriente numerosa. Pero se aplican también con considerable peso, aunque inferior, al proyecto de requerir constitucionalmente el asentimiento de un Consejo para las acciones del ejecutivo supuesto. Una treta hábil en el consejo podría desconcertar y debilitar a todo el sistema administrativo. Aunque no tuviera lugar tal ardid, la mera diversidad de perspectivas y opiniones sería suficiente para contaminar el ejercicio de la autoridad ejecutiva con un espíritu de debilidad y dilación constante.

Pero una de las principales objeciones a una pluralidad en el ejecutivo, y que se aplica tanto al primer plan como al último, es que tiende a ocultar los fallos y evitar las responsabilidades. Existen dos formas de exigir responsabilidades: censurar y castigar. La primera es la más importante de las dos, sobre todo en un cargo electo. Será mucho más frecuente que los individuos encomendados con un deber público actúen de tal manera que ya no merezcan que se confíe en ellos, y no que se hagan tan odiosos que merezcan sanción legal. Pero al aumentar el tamaño del ejecutivo hacemos que sea más difícil detectar cualquiera de ellos. A menudo resulta imposible determinar quien es el culpable o quien debe ser castigado por una medida perniciosa o una serie de ellas en medio de acusaciones mutuas. Uno le pasa la responsabilidad al otro con tal destreza y bajo apariencias tan plausibles, que la opinión pública se queda indecisa sobre el autor último de la decisión. Las circunstancias que pueden haber llevado a una desgracia o a un infortunio nacional a veces son tan complicadas que, si hay un pluralidad de actores que han tenido distintos grados y tipos de protagonismo en ello, puede ser imposible decidir quien es realmente el culpable de este mal, aunque veamos claramente que ha habido mala gestión en general.

«Se impuso el Consejo, en contra de mi decisión.» «El Consejo estaba tan dividido en sus opiniones que fue imposible obtener otra resolución mejor en esta cuestión.» Estos y otros pretextos siempre están a mano, sean verídicos o no. ¿Habrá alguien que quiera molestarse en averiguar o en asumir el precio de tener que realizar una investigación detallada de las fuentes secretas de una de estas transacciones? Aunque encontráramos a algún ciudadano con suficiente celo como para embarcarse en tarea tan poco prometedora, si existiera colusión entre las partes implicadas sería fácil de vestir las circunstancias con tanta ambigüedad que haría improbable saber la conducta precisa de cualquiera de aquellas.

En el único caso en que el gobernador de este estado[260] tiene que funcionar con un Consejo, es decir, en el nombramiento de cargos, ya hemos visto los problemas que resultan de ello. Se han realizado nombramientos escandalosos para puestos importantes. Incluso ha habido casos tan flagrantes que TODAS LAS PARTES están de acuerdo en su inadecuación. Tras abrir una investigación, el gobernador ha culpado a los miembros del Consejo, y estos han dicho que es culpa suya por la propuesta que hizo. Mientras tanto, el pueblo queda sumido en la confusión a la

hora de determinar quién ha hecho que sus intereses estén en manos tan poco cualificadas y tan manifiestamente inapropiadas. Evitaré entrar en mayores detalles para no herir a nadie.

Está claro por todo ello que la pluralidad en el ejecutivo tiende a despojar al pueblo de las dos principales seguridades que puede tener a la hora de asegurar que se ejerza fielmente un poder delegado. *Primero,* señalaremos la influencia restrictiva de la opinión pública, la cual pierde su eficacia cuando la censura por medidas equivocadas se divide entre varios individuos, o cuando no está claro sobre quién debe recaer. *Segundo,* situaremos la posibilidad de descubrir con facilidad y claridad un comportamiento que no concuerda con la confianza depositada en los cargos públicos, para poder destituirles o sancionarles.

En Inglaterra el rey es un magistrado a perpetuidad, y por el bien de la paz pública se ha mantenido la máxima de que él no responde de su administración y que su persona es sagrada. Por tanto, no hay nada más prudente en ese reino que juntar al rey con un consejo constitucional que sea responsable a la nación por el consejo que da. Sin ello no habría forma de exigir responsabilidades de la rama ejecutiva, y esto es algo inadmisible en un gobierno libre. Pero aunque los consejeros responden por el consejo que dan, aun así las resoluciones del consejo no son vinculantes para el rey. Él es el amo absoluto de su propia conducta en el ejercicio de su cargo y puede, a su discreción, seguir o desechar el consejo que le ofrecen.

Pero en una república, donde cada magistrado debería ser responsable en persona por su comportamiento en el cargo, la misma lógica que en la Constitución británica apoya la idea de tener un consejo, aquí pierde toda su validez y se torna contra esta institución. En la monarquía de Gran Bretaña, debido a la prohibición de pedirle responsabilidades al magistrado supremo, sirve hasta cierto punto de sustituto a ello, ofreciendo a la justicia nacional una garantía de su buen comportamiento. En la república americana serviría para destruir o disminuir, en grado sumo, la responsabilidad que se desea o que resulta necesario exigir del magistrado supremo en persona.

La idea de un consejo para el ejecutivo, que ha sido incluida en las constituciones estatales de manera tan generalizada, se deriva de la celosa máxima republicana que considera el poder en manos de varios individuos como más seguro que en las de un solo individuo. Aunque admitiéramos que esta máxima se aplica al caso, yo diría que la ventaja que ofrece no contrarresta las numerosas desventajas que se hallan en el lado opuesto de la balanza. De todos modos, no creo que esta regla sea aplicable al poder ejecutivo. Estoy completamente de acuerdo en este tema con un escritor al que el célebre Junio[261] declara como «profundo, sólido e ingenioso», cuando dice que «el poder ejecutivo se limita más fácilmente cuando lo ostenta uno solo»[262]. Es mucho más seguro si el pueblo tiene un solo objeto de sus recelos y su vigilancia. En definitiva: cualquier aumento de personas en el ejecutivo constituye más una amenaza que un refuerzo a la causa de la libertad.

Un pequeño análisis de esto nos convencerá de que el tipo de seguridad que se buscaba con el aumento de personas en el ejecutivo resulta inalcanzable. El número de personas tendría que ser lo bastante grande como para dificultar la colusión entre ellas pues si no, constituirán una fuente de peligro en vez de una seguridad. La influencia y el prestigio conjunto de varios individuos serán una amenaza mayor a la libertad que la influencia y el prestigio de uno de ellos en solitario. Por tanto, cuando el poder está en manos de un número tan reducido de individuos que permite una coordinación de sus intereses y posturas en una iniciativa común a manos de un líder hábil, se convierte en algo más susceptible de abuso, y más peligroso cuando es abusado, que cuando está en manos de un solo individuo. Por ser uno, estará más vigilado y se sospechará más fácilmente de él, y tampoco podrá concentrar tanta influencia como si estuviera asociado con los demás. Los

decenviros de Roma, cuyo nombre indica su número[263], eran una mayor amenaza a la hora de usurpar poderes que cualquier INDIVIDUO de entre ellos. Nadie piensa proponer un ejecutivo mucho más numeroso que ese cuerpo; se ha propuesto que el consejo tenga entre seis y doce miembros. Incluso con el máximo de estos, no evitarían una coalición fácil y América tendría más que temer de tal unión que de la ambición de un solo individuo. Para un magistrado que es responsable por lo que hace, un consejo generalmente no hará más que bloquear sus buenas intenciones y, a menudo, será el instrumento y cómplice de las malas, deviniendo a la postre un velo que esconde sus fallos.

No entraré a tratar el tema del gasto, pero resulta evidente que si el consejo fuese lo bastante numeroso como para cumplir el objetivo principal de esta institución, los salarios de sus miembros, que deberán dejar sus casas para establecerse en la sede del gobierno, constituirían una partida en el inventario de gastos públicos que sería demasiado gravosa como para dilapidarla con una finalidad de dudosa utilidad.

Solo añadiré que antes de la presentación de esta Constitución, rara vez me encontré con una persona inteligente de cualquier estado que no admitiera, por propia experiencia, que la UNIDAD del ejecutivo de este estado de Nueva York constituía uno de los mejores rasgos de nuestra Constitución estatal.

PUBLIUS (Hamilton)

Número 71
La duración del mandato del presidente

The New York Packet, 18 de marzo de 1788

Ya hemos señalado que el segundo requisito para obtener el vigor necesario en la autoridad ejecutiva es su duración en el cargo. Esto está relacionado con dos objetivos: la firmeza personal del magistrado ejecutivo cuando utiliza sus poderes constitucionales, y la estabilidad del sistema administrativo que se pueda haber establecido bajo sus auspicios. Sobre lo primero resulta evidente que cuanto mayor sea la duración en el cargo, mayor probabilidad habrá de conseguir esta ventaja tan importante. Es un principio general de la naturaleza humana que el interés de alguien por lo que posee será proporcional a la estabilidad o precariedad de su vínculo con ello. Estará menos atado a algo que ocupa de una manera provisional o insegura, que a lo que disfruta con una titularidad permanente o segura, y es evidente que estará dispuesto a arriesgar más por lo uno que por lo otro. Esta observación se aplica tanto a los derechos, honores o responsabilidades políticas como a cualquier artículo ordinario de propiedad. Inferimos de ello que una persona que actúa en la capacidad de magistrado supremo del país, consciente de que *deberá* dejar su cargo en muy poco tiempo, no estará lo suficientemente interesada en ello como para arriesgarse a experimentar censuras sustanciales o a causar sorpresa por un uso independiente de sus poderes, ni de enfrentarse a la irritación, aunque sea pasajera, que pueda surgir en una porción considerable de la sociedad o incluso en una facción dominante del cuerpo legislativo.

Si resultara que *posiblemente* tenga que dejar el puesto, a menos que continúe tras ser reelegido, y si deseara continuar, sus deseos junto con sus miedos tenderían incluso con mayor fuerza a corromper su integridad o minar su fortaleza. En cualquiera de estos casos, las cualidades características de este cargo serían la debilidad y la irresolución.

Hay algunos que se inclinan a pensar que la mejor situación para el ejecutivo es una inclinación servil ante una corriente dominante en la opinión o en el cuerpo legislativo. Pero estas personas manejan nociones muy rudimentarias de lo que son los propósitos por los que se establece un gobierno y de los verdaderos medios para promocionar la felicidad pública. El principio republicano requiere que el sentido fijado por la comunidad gobierne la conducta de los que están encomendados con la gestión de los asuntos públicos. Pero no requiere una reacción ilimitada ante cualquier pulso de pasión repentina, ni a cada impulso pasajero que el pueblo pueda recibir de las artes de personas que alaban sus opiniones para luego traicionar sus intereses. Es justo observar que el pueblo generalmente *busca* el BIEN PÚBLICO, incluso cuando comete errores. Pero el sentido común de la gente hace que desprecien al adulador que pretenda que siempre *razonan correctamente* sobre los *medios* para conseguir el bien público. Saben por experiencia que a veces se equivocan y lo sorprendente es que ocurra tan infrecuentemente, a pesar de estar atosigados constantemente por los múltiples enredos de parásitos y calumniadores, por las añagazas de los ambiciosos, avaros y desesperados, por las maquinaciones de personas que poseen su confianza más de lo que se lo merecen y de aquellos que buscan poseer antes que merecer. En ocasiones, los intereses del pueblo no concuerdan con sus inclinaciones inmediatas y, entonces, el deber de las personas que han sido nombradas guardianes de esos intereses es el de oponerse a la ofuscación temporal, para dar al pueblo el tiempo y la oportunidad de reflexionar con más calma y sosiego. Podríamos citar ejemplos en que este tipo de comportamiento ha salvado al pueblo de las consecuencias fatales de sus propias equivocaciones y ha conseguido un reconocimiento duradero de gratitud para personas con el coraje y la magnanimidad suficientes para servir al país, exponiéndose incluso a la posibilidad del descontento popular.

Aunque pudiéramos estar inclinados a insistir en un servilismo ilimitado del ejecutivo a las inclinaciones populares, no podemos, en modo alguno, argumentar a favor de un servilismo así de cara a los diversos humores del legislativo. Este cuerpo deberá, a veces, oponerse al pueblo, y en otras ocasiones podrá permanecer enteramente neutral. En cualquiera de estos supuestos es claramente deseable que el ejecutivo esté en una posición que le permita atreverse a actuar con vigor y decisión, de acuerdo con su propio parecer.

La misma regla que enseña lo acertado que resulta establecer una partición entre las diversas ramas del poder, también nos enseña que esta partición debería estar diseñada para hacer que cada uno sea independiente de los demás. ¿De qué serviría separar el poder ejecutivo o judicial del poder legislativo, si tanto el ejecutivo como el judicial están estructurados de tal modo que practican una sumisión total al legislativo? Esta separación sería meramente nominal e incapaz de producir los fines para los que se estableció. No es lo mismo estar subordinado a las leyes que depender del cuerpo legislativo. Lo primero concuerda con los principios fundamentales de buen gobierno, mientras que lo último viola estos principios y unifica todo el poder en unas mismas manos, sean cuales sean las formas establecidas por la Constitución. La tendencia de la autoridad legislativa a absorber a los otras ya ha sido mostrado e ilustrado con ejemplos en los capítulos anteriores[264]. Esta tendencia es casi irresistible en gobiernos enteramente republicanos. Los representantes del pueblo en una Asamblea popular en ocasiones parecen pensar que ellos mismos son el pueblo y, cuando surge el menor atisbo de oposición, emiten señales claras de impaciencia

y desprecio. Actúan como si fuera contrario a sus privilegios y ultrajara su dignidad cualquier ejercicio de autoridad por parte del poder ejecutivo o judicial. Los representantes a menudo se muestran dispuestos a ejercer un control imperioso sobre las otras ramas y, como quiera que suelen tener al pueblo de su parte, actúan con tanto ímpetu que resulta muy difícil para los demás miembros del gobierno mantener el equilibrio constitucional.

Tal vez alguien se pregunte cómo la corta duración del ejecutivo en su cargo puede influir en su independencia de cara al poder legislativo, a menos que uno posea el poder de nombrar o reemplazar al otro. Una respuesta a esta cuestión puede provenir del principio ya mencionado: una persona tendrá poco interés en algo que le proporcione ventajas poco duraderas, y por lo tanto estará poco estimulado a exponerse por ello a un inconveniente o riesgo considerable. Otra respuesta que puede ser más obvia, pero no más concluyente, resulta de considerar la influencia sobre el pueblo que tendrá el cuerpo legislativo y que podría emplearlo para evitar la reelección de alguien que se resistió justamente a un proyecto inapropiado de ese cuerpo y que se haya hecho objeto de su odio.

También cabe preguntar si una duración de cuatro años conseguirá el fin propuesto. ¿No sería mejor un periodo más corto, que por lo menos nos ofrecería mayor seguridad ante planes ambiciosos, y no un periodo que resulta más largo pero insuficiente para inspirar la firmeza deseada y la independencia del magistrado?

No es posible afirmar que un periodo de cuatro años, o cualquier otro periodo limitado, conseguiría plenamente el fin propuesto, pero sí que contribuiría a ello en suficiente grado como para influir claramente en el espíritu y naturaleza del gobierno. Entre el comienzo y el fin de este periodo siempre habrá un intervalo considerable en que estará suficientemente alejada la perspectiva de su desenlace como para tener un efecto adecuado sobre la conducta de alguien con un grado aceptable de fortaleza. Podría asegurarse a sí mismo y de manera razonable que dispondrá de tiempo suficiente para persuadir a la comunidad de que las medidas que decidió adoptar eran las más adecuadas. Es probable que, al acercarse el momento en que el público indicará en una nueva elección cómo valora su conducta en el poder, tenderán a disminuir su confianza y firmeza. Aun así, ambas recibirán el refuerzo que surge de las oportunidades que habrá tenido para ganarse la estima y buena voluntad de su electorado durante el ejercicio de su cargo. Podría aun presentarse con una cierta seguridad, en la medida en que haya mostrado pruebas de su sabiduría e integridad y se haya ganado el respeto y la devoción de sus conciudadanos. Por una parte, una duración de cuatro años contribuirá a la firmeza del ejecutivo en suficiente medida para que sea un ingrediente valioso y, por otra parte, no constituye un periodo suficientemente largo como para llegar a amenazar la libertad pública. La Cámara de los Comunes británica comenzó debilísima, pues sus miembros solo tenían *el mero poder de aprobar o denegar la imposición de un nuevo impuesto* y, a pasos agigantados, han ido reduciendo los privilegios de la corona y de la nobleza a los límites que les parecían acordes con los principios de un gobierno libre. A la vez, aumentaban su rango y peso hasta llegar a ser equiparables a la otra cámara legislativa. En una ocasión consiguieron abolir la realeza y la aristocracia y destruir toda la antigua estructura de la Iglesia y del estado, además de hacer que el monarca, recientemente, se inquietara ante un proyecto innovador[265]. Dado lo anterior, ¿qué miedo tendremos de un magistrado elegido por cuatro años con la autoridad limitada de un presidente de los Estados Unidos? ¿Qué otro temor tendremos que el de que pueda ser insuficiente para cumplir la tarea que la Constitución le encomienda? Solo añadiré que, si el tiempo que está en el cargo deja dudas sobre sus posibilidades de ejercer suficiente firmeza, estas dudas no son compatibles con una preocupación por sus eventuales abusos del poder.

PUBLIUS (Hamilton)

Número 72
La reelección del presidente

The Independent Journal, 19 de marzo de 1788

La administración del gobierno, en su sentido más amplio, comprende todas las operaciones del cuerpo político, sean legislativas, ejecutivas o judiciales. Pero en su sentido más común y tal vez más preciso, está limitado a particularidades del ejecutivo y se centra especialmente en el ámbito del poder ejecutivo. Las negociaciones con otros países, los planes económicos para el futuro, la aplicación y el gasto de fondos públicos de conformidad con los presupuestos generales determinados por la rama legislativa, la ordenación del ejército y de la marina, la dirección de operaciones bélicas, estos y otros asuntos análogos constituyen lo que más propiamente se entiende por la administración del gobierno. Las personas que están encomendadas con la gestión directa de estos asuntos deberían por tanto ser consideradas como ayudantes o agentes del magistrado supremo. Por ello deberían ser nombrados por este para sus cargos respectivos, o por lo menos propuestos por este y sujetos a su supervisión. Esta forma de ver el tema nos sugiere, inmediatamente, una conexión íntima entre la duración en el cargo de magistrado ejecutivo y la estabilidad del sistema de administración. A menudo se considera que la mejor muestra de la capacidad y mérito de alguien es su dedicación a deshacer y cambiar lo que hizo su predecesor. Además de esta tendencia, cuando unas elecciones han producido un cambio, la persona entrante tiene razones para suponer que la salida del anterior se debe a un rechazo de sus medidas, así que cuanto menos se le parezca, más apoyo obtendrá de su electorado. Estas consideraciones y la influencia de la confianza y las relaciones personales tenderán a inducir a cada nuevo presidente a fomentar un cambio en el personal de los cargos subordinados, y la conjunción de todas estas causas crearán una mutabilidad lamentable y ruinosa en la administración del gobierno.

Yo relaciono las posibilidades de salir reelegido con una duración considerable en el cargo. Un periodo así es necesario para proporcionar al presidente la inclinación y resolución suficientes para cumplir bien con su parte, y a la comunidad le da el tiempo y la calma para observar el efecto de sus medidas, para luego formarse una idea cabal de sus méritos. La reelección es, entonces, algo necesario para proporcionarle al pueblo una forma de conseguir que siga en su puesto, siempre y cuando vean los electores razones para aprobar su conducta, aprovechando la utilidad de sus talentos y virtudes, y asegurando que el gobierno tenga la ventaja de mantener un sistema de administración sensato.

No hay nada que sea más plausible a primera vista, ni más equivocado al examinarlo a fondo y a pesar de tener ciertos defensores respetables[266], que la siguiente propuesta relacionada con este tema: hay que mantener al magistrado supremo en su cargo por un tiempo y luego excluirle de ello, por un periodo limitado o para siempre. Esta exclusión, sea temporal o permanente, tendría en ambos casos unos efectos parecidos que en general no resultarán saludables, sino perniciosos.

Un efecto perjudicial de la exclusión será una disminución de los incentivos para el buen proceder. Pocos individuos pueden evitar perder celo en el cumplimiento de su tarea si son

conscientes de que, en un momento determinado, tendrán que dejar su cargo y todas sus ventajas, sin tener la esperanza de *obtener* una continuidad en ello por sus *méritos*. No hay argumentos posibles contra esta idea, si se admite que el deseo de recompensa constituye uno de los incentivos más fuertes en la conducta humana, o que la mayor seguridad de la fidelidad humana surge de unir los intereses con el deber. Incluso el deseo de fama, la pasión principal de las mentes más nobles, anima a un individuo a planificar y llevar a cabo iniciativas extensas y arduas que sean de beneficio público, hasta madurar y perfeccionar la iniciativa con una inversión considerable de tiempo, con tal de estar convencido de la probabilidad de poder terminar lo que empezó. Pero este individuo se sentirá disuadido de emprender algo así si prevé que debe dejar el escenario antes de terminar su proyecto, y abandonarlo junto con su reputación en manos de alguien que pudiera ser incapaz para la tarea o contrario a ella. Lo único que se puede esperar de la mayoría de las personas que están en una situación así, es que se contenten con el mérito negativo de no haber causado daño, en vez del mérito positivo de intentar hacer algo provechoso.

Otro efecto negativo de la exclusión será que puede llevar a actitudes interesadas, la malversación de fondos y, a veces, incluso la usurpación de poder. Una persona codiciosa que pudiera ocupar este cargo y que ve que en un momento dado tendrá que dejar las ventajas de las que disfruta, sentirá la tentación –difícilmente resistida por una persona así– de aprovechar al máximo sus oportunidades, mientras duren. Es posible que no tenga ningún escrúpulo en actuar de manera corrupta para conseguir una cosecha tan abundante como breve. Este mismo individuo, probablemente, se contentaría con los beneficios normales de su situación si tuviera por delante otras perspectivas, e incluso podría sentir reparo ante las consecuencias que podría tener un abuso de las oportunidades que se le presentan. Su afán de lucro podría protegerle, a su vez, de su propio afán de lucro. Si esta persona fuese también vana o ambiciosa, y si tuviera la esperanza de prolongar sus honores mediante su buena conducta, es posible que no quisiera sacrificar su afán por conseguir estos a su afán por ganancias. Pero con unas perspectivas de cese cercano e inevitable, su avaricia seguramente sería más fuerte que su cautela, vanidad o ambición.

Además, un hombre ambicioso que se encuentra en la cima de los honores nacionales, mirando hacia el momento en que deberá descender para siempre de su eminencia exaltada, y pensando que ningún mérito por su parte le hará evitar este cambio indeseado, pues aunque cumpla con su deber siempre se enfrentará al mismo fin, se sentirá mucho más tentado a aprovechar violentamente una situación favorable que alargue su poder, aún a costa de arriesgarlo todo a nivel personal. Si media docena de individuos que, por su calidad, habían logrado alcanzar el puesto de magistrado supremo, estuviesen revoloteando entre el pueblo como espectros descontentos, gimiendo por un lugar que ya nunca volverán a poseer, ¿promoverían la paz de la comunidad o la estabilidad del gobierno?

Un tercer efecto dañino de la exclusión sería que priva a la comunidad de la ventaja que se consigue con la experiencia adquirida por el magistrado supremo en el ejercicio de su cargo. Las personas más sabias, e incluso las más elementales, reconocen como una verdad indisputable que la experiencia es la madre de la sabiduría. ¿Qué cualidad será más deseable o esencial en los gobernantes de las naciones? ¿Dónde será más deseable o esencial tener a alguien con experiencia, más que en el puesto de primer magistrado de una nación? ¿Es sabio poner esta cualidad deseable y esencial bajo una prohibición constitucional, declarando que tan pronto lo consiga una persona, deberá dejar el cargo en el que consiguió la experiencia y al que está adaptada? Este es, con todo, el significado preciso de todas aquellas normas que excluyen a los políticos elegidos por sus

conciudadanos para servir a su país, tras un periodo de servicio que les habrá preparado para servir con mayor grado de utilidad.

Un cuarto efecto negativo de impedir la reelección, sería que se prohíbe que ocupen ciertos cargos unos individuos concretos que en ciertas crisis del estado podrían ser de la mayor utilidad a los intereses o a la seguridad pública. No hay nación que en un momento u otro no haya tenido la más absoluta necesidad de requerir los servicios de personas concretas en puestos concretos. Tal vez no sería excesivo decir que ha sido incluso necesario para salvaguardar la existencia política de la nación. Por tanto, cuan imprudente será todo estatuto de autosacrificio que sirva para prohibir que una nación recurra en un asunto a sus propios ciudadanos de la manera más acorde con sus exigencias y circunstancias. Sin llegar a suponer que alguien sea indispensable, es evidente que un cambio en el magistrado supremo al inicio de una guerra o en cualquier otra crisis similar siempre será perjudicial para la comunidad, aunque le sustituyera otro individuo de igual mérito, pues sustituiría la experiencia por la inexperiencia y tendería a perturbar y dejar a la deriva una política ya establecida por la administración.

Un quinto efecto pernicioso de imposibilitar la reelección sería que funcionaría como una prohibición constitucional de la estabilidad en la administración. Al *requerir* que se cambie el titular del primer puesto nacional, impondría una mutabilidad inevitable de medidas. En general, no hemos de esperar que se mantengan uniformes las políticas cuando cambian las personas; suele ser al revés. Mientras haya la opción de cambio no debe preocuparnos la excesiva estabilidad, ni debemos querer prohibirle al pueblo la opción de la continuidad cuando piensa que en ella puede depositar su confianza con seguridad, pudiendo por su constancia evitar los inconvenientes fatales de consejos fluctuantes y políticas variables.

Estas son algunas de las desventajas que surgirán de un principio de exclusión. Se aplican con mayor fuerza a un plan de exclusión permanente, pero si consideramos que incluso uno parcial haría difícil y precaria la reelección, estas observaciones se aplicarán casi tanto a un caso como al otro.

¿Qué ventajas nos ofrecen para contrarrestar estas desventajas? Se dice que son las siguientes: primero que el magistrado tendrá una mayor independencia, y segundo que el pueblo tendrá una mayor seguridad. A menos que la exclusión sea permanente, no hay razones para suponer la primera ventaja. Pero incluso en ese caso, ¿solamente sacrificaría su independencia en aras de mantener su actual cargo? ¿Acaso no tendrá vínculos o amistades por los que podría sacrificarla? ¿No es posible, en fin, que esté menos inclinado a crear enemistades por una conducta firme cuando actúa bajo la percepción de que se acerca rápidamente el momento en el que no solo PODRÁ, sino que DEBERÁ estar expuesto a los resentimientos de otros, a la vez que estará en una situación igual o peor que la actual? No es fácil determinar si este tipo de arreglo reforzaría o debilitaría su independencia.

En cuanto a la segunda ventaja supuesta, hay incluso mayores razones para dudar de ello. Si la exclusión fuese permanente, un individuo con ambiciones irregulares y que ya de por sí causaría cierta preocupación, sentiría unos reparos infinitos a la hora de dejar su puesto para siempre, pues habrá convertido su pasión por el poder y la preeminencia en un hábito. Si fuese afortunado o hábil para conseguir el apoyo popular, podría convencer al pueblo de lo odioso e injustificable que resulta esta disposición calculada para quitarles el derecho de mostrar adhesión a su predilecto. Podrían surgir circunstancias por las cuales esta indignación del pueblo, en conjunción con la ambición encubierta del favorito, podría llevar a mayores peligros para la libertad, que cualquier

posibilidad de ello que pudiéramos imaginar por la permanencia de este político en el cargo con los votos de la comunidad, ejerciendo un privilegio constitucional.

Hay demasiada exquisitez en la idea de desposeer al pueblo de la posibilidad de mantener en su cargo a alguien que ha merecido la aprobación y confianza de la opinión popular. Las ventajas de ello son a lo sumo especulativas y equívocas, y las contrarrestan unas desventajas mucho más tangibles y decisivas.

PUBLIUS (Hamilton)

Número 73
El poder de veto suspensivo presidencial

The New York Packet, 21 de marzo de 1788

El tercer ingrediente para establecer el vigor de la autoridad ejecutiva es una provisión adecuada para su mantenimiento. Es evidente que si no prestamos atención suficiente a este punto, la separación de las ramas ejecutiva y legislativa sería algo puramente nominal e intrascendente. Con un poder discrecional sobre el salario y emolumentos del magistrado supremo, el poder legislativo podría, a su entera discreción, convertirle en dependiente de su voluntad. En muchos casos podría reducirle al hambre, o bien tentarle con agasajos para que adecue su juicio a los deseos de la cámara. Sin embargo, si esta forma de expresarnos se toma de manera literal, podría conducir a un malentendido. Hay personas que no se dejan asustar ni conquistar por los intentos de hacer que traicionen su deber. Pero esta recia virtud florece en muy pocos suelos y, en general, encontraremos que el poder sobre los ingresos de un individuo devienen en poder sobre su voluntad. Si hiciera falta mostrar una verdad tan clara con cifras, no faltarían ejemplos, incluso en este país, de la intimidación o seducción del ejecutivo por los terrores o atractivos de los acuerdos pecuniarios del cuerpo legislativo.

Por tanto, la atención dedicada, tan prudentemente, a este tema en el proyecto de Constitución se merece todos los elogios posibles. Indica este que, «El presidente recibirá una remuneración por sus servicios, en los intervalos que se determinarán, *la cual no podrá ser aumentada ni disminuida durante el periodo para el cual haya sido designado* y *no podrá recibir durante ese tiempo ningún otro emolumento* por parte de los Estados Unidos o de cualquiera de los estados»[267]. Es imposible imaginar una disposición más adecuada que esta. Al nombrar a un presidente, el legislativo establecerá, de una vez por todas, lo que percibirá por sus servicios durante el tiempo que ocupe su puesto. Una vez que hayan hecho esto, no tendrán poder para alterarlo, ni aumentando ni disminuyéndolo, hasta que comience un nuevo periodo de servicio tras nuevas elecciones. No podrán debilitar su resolución aprovechándose de su necesidad de ingresos, ni podrán corromper su integridad apelando a su avaricia. No tendrán la libertad para concederle, ni él podrá recibir de la Unión o de sus miembros cualquier otro emolumento que aquel que se haya determinado por este primer acto. Está claro que no podrá tener incentivos pecuniarios para renunciar o abandonar la independencia que la Constitución le quiere otorgar.

El último de los requisitos que se han enumerado para proporcionar la debida energía al ejecutivo es dotarlo con unos poderes competentes. Procedamos a considerar aquellos que han sido propuestos para el presidente de los Estados Unidos.

El primero con lo que nos encontramos es el veto suspensivo del presidente sobre actos o resoluciones de las dos cámaras del legislativo. En otras palabras, tendrá poder para devolver con objeciones cualquier propuesta de ley, y así evitar que llegue a ser ley a menos que sea ratificada por dos tercios de cada cámara legislativa.

Ya hemos señalado en varias ocasiones la tendencia del poder legislativo a invadir las competencias de las otras ramas y a absorber sus competencias[268]. También hemos comentado la insuficiencia de una mera separación, sobre el papel, de las fronteras entre cada una, y hemos inferido y demostrado la necesidad de armar constitucionalmente a cada una para su defensa. Estos principios claros e incuestionables muestran la razón por la cual resulta necesario disponer de un veto, absoluto o suspensivo, del ejecutivo sobre los actos de la rama legislativa, pues sin ello el ejecutivo sería totalmente incapaz de defenderse de la depredación de la otra rama. Podría perder paulatinamente sus poderes por sucesivas resoluciones de aquella o ser suprimido repentinamente mediante una votación. De un modo u otro rápidamente podrían llegar a confundirse los poderes legislativo y ejecutivo en unas mismas manos. Aunque no se hubiera demostrado nunca una propensión del cuerpo legislativo a invadir las competencias del ejecutivo, cualquier razonamiento justo y cualquier teoría acertada nos enseñarían que uno no debería permanecer a la merced del otro, sino que debería poseer un eficaz poder constitucional de autodefensa.

Pero el poder en cuestión tiene también otro uso. No solo sirve como escudo para el ejecutivo sino que también ofrece una barrera adicional a la aprobación de leyes inapropiadas. Establece sobre el cuerpo legislativo un freno saludable, pensado para proteger a la comunidad de los efectos de facciones, prisas o cualquier impulso contrario al bien público que pudiera influir en una mayoría de ese cuerpo.

En ocasiones se ha argumentado contra la lógica del veto, observando que no es de suponer que un solo individuo posea más virtud y sabiduría que muchos, y a menos que supongamos esto, sería inapropiado dar al magistrado ejecutivo una especie de control sobre el cuerpo legislativo.

Pero al examinar esta observación veremos que en vez de ser sólida, resulta falaz. Que sea oportuno o no es algo que no se basa en la suposición de mayor sabiduría o virtud en el ejecutivo, sino en el hecho de que el legislativo no será infalible, y en que el amor al poder a veces lo llevará a una disposición a invadir las competencias de otras partes del gobierno, en que el espíritu de facción podrá a veces pervertir sus deliberaciones y que las impresiones del momento a veces harán que adopte medidas precipitadas que con más reflexión llegaría a condenar. La razón principal para otorgar este poder al ejecutivo es para que pueda defenderse. La segunda es la de aumentar las posibilidades de proteger a la comunidad de legislación deficiente que resulte de las prisas, omisiones, o de acciones deliberadas. Cuanto más se examine una medida, mayor será la diversidad de contextos de los examinadores y menor el peligro de los errores que surgen por la falta de suficiente debate o debido al contagio de alguna pasión o interés común. Existe mayor probabilidad de que cualquier tipo de inclinaciones reprobables vayan paulatinamente controlando y descarriando a cada parte del gobierno, que de infectar a todas a la vez de cara a un mismo objetivo.

Tal vez se diga que el poder de evitar la mala legislación funciona también para impedir lo bueno, y que se puede usar para lo primero, tanto como para lo segundo. Pero esta objeción tiene poco peso para aquellos que han llegado a entender los males de la inconstancia y mutabilidad en

las leyes, que resulta ser el defecto principal en la naturaleza y el genio de nuestros gobiernos. Considerarán cada institución diseñada para limitar el exceso de legislación y mantener el *statu quo* como algo más encaminado al bien que al mal, pues favorece la mayor estabilidad en el sistema legislativo. La herida que puede causar la derrota de unas cuantas leyes beneficiosas será ampliamente compensada por la ventaja de evitar un buen número de leyes deficientes.

Esto no es todo. El mayor peso y la mayor influencia del cuerpo legislativo en un gobierno libre y la amenaza al ejecutivo, si mide fuerzas con ese cuerpo, nos ofrecen una seguridad suficiente de que el veto será generalmente empleado con gran cautela. Con mayor frecuencia podremos criticar la excesiva timidez que la excesiva osadía en su uso. A pesar de sus atributos de soberano y toda la influencia que ejerce, por mil vías distintas, un rey británico sentiría hoy reparo a la hora de vetar una resolución conjunta de las dos cámaras del Parlamento. Ejercería sin duda el mayor esfuerzo por impedir que llegue al trono una medida que le resulta desagradable, para evitar el dilema de tener que permitir que tenga efecto o arriesgarse al enojo de la nación por su oposición a los designios del cuerpo legislativo. No es probable que, a la postre, se arriesgara a ejercer este privilegio más que en un caso que lo requiera de manera manifiesta o en necesidad extrema. Todo hombre bien informado de ese reino estará de acuerdo en que resulta acertado este comentario. Hace mucho tiempo que la Corona no ejerce el veto.

Si un magistrado tan poderoso y consolidado como el monarca británico siente reparos a la hora de ejercer este poder, ¿no será razonable esperar mucha mayor cautela por parte del presidente de los Estados Unidos investido, durante el corto periodo de cuatro años, con la autoridad ejecutiva de un gobierno total y enteramente republicano?

Es evidente que será mayor el peligro de que no utilice su poder cuando fuere necesario, que el de utilizarlo excesivamente. De ello ha surgido un argumento contra su utilidad: ha sido presentado como un poder que resulta tan odioso en apariencia como inútil en la práctica. Pero que sea utilizado infrecuentemente no quiere decir que no se utilice nunca. En los casos para los que fue primordialmente diseñado –el de un ataque directo contra las competencias constitucionales del ejecutivo o con ocasión de un claro y palpable alejamiento del bien público– una persona dotada de una mínima resolución podría recurrir a este medio de defensa constitucional, prestándole atención a las admoniciones del deber y de la responsabilidad. En el primer supuesto su fortaleza se vería estimulada por un claro interés por mantener el poder de su cargo. En el segundo, se basaría en la probabilidad de apoyo de su electorado, que se inclinaría naturalmente por el cuerpo legislativo en un caso dudoso, pero que no se dejaría llevar por su parcialidad en un caso obvio. Estoy hablando de un magistrado que solo posea un nivel medio de firmeza, pues hay algunas personas que siempre tendrán el coraje para cumplir con su deber, ante cualquier riesgo y en cualquier circunstancia.

En este tema, la Convención ha seguido un camino que facilitará el ejercicio de este poder otorgado al magistrado ejecutivo y, a la vez, hará que su eficacia dependa de la opinión de una parte principal del cuerpo legislativo. En vez de concederle un veto absoluto, se ha propuesto que el ejecutivo disponga de un veto meramente suspensivo, como ya puntualizamos. Este poder se podrá ejercer mucho más cómodamente que el otro. Alguien que no quiera derrotar una ley en solitario con su VETO, podría, sin reparos, devolverla para que sea reconsiderada, con el rechazo final sujeto a que un tercio de cada cámara esté de acuerdo en apoyar sus objeciones. Estaría animado por la idea de que si prevalece su oposición, incluirá el apoyo de una parte muy considerable del cuerpo legislativo, cuya influencia estaría unida a la suya en defender su conducta de cara a la opinión pública. Un veto absoluto, directo y categórico, parece más severo y más

propenso a irritar que una mera sugerencia de objeciones, de índole suspensiva, que deberá ser aprobada o rechazada por aquellos a los que se dirigen. Cuanto menos propenso a crear conflictos sea, más probable será su uso, y por esta razón podrá ser más eficaz en la práctica. Esperemos que no sea frecuente que una porción tan grande como los dos tercios de ambas cámaras del legislativo estén gobernados a la vez por ideas inapropiadas y enfrentados al peso contrario del ejecutivo. Por lo menos será menos frecuente la contaminación de las resoluciones y del comportamiento de una simple mayoría. Un poder del tipo citado en el ejecutivo a menudo funcionará de manera silenciosa e imperceptible, si bien poderosa. Cuando unos individuos que están involucrados en proyectos injustificables saben que se enfrentarán a obstáculos sobre los que no tienen control, generalmente sentirán reparos por la mera preocupación de enfrentarse a un eventual veto, mientras que se lanzarían a ello con fruición si no temiesen estos impedimentos externos.

Este veto suspensivo, como ya se ha observado en otra parte[269], está otorgado en este estado de Nueva York a un consejo compuesto por el gobernador, y el presidente y Jueces del Tribunal Supremo, o dos de ellos. Ha sido utilizado libremente en varias ocasiones, y a menudo con éxito. Su utilidad se ha hecho tan evidente que personas que se oponían vehementemente al mismo cuando se redactó esta Constitución, han llegado a ser sus admiradores declarados debido a su funcionamiento en la práctica[270].

En otro lugar [271] he observado que la Convención se alejó del modelo constitucional de este estado en esta cuestión, favoreciendo a la de Massachusetts. Podemos imaginar dos razones claras por las cuales se ha preferido este último. Una es que los jueces, que son los intérpretes de la ley, podrían ser indebidamente tendenciosos al haber dado una opinión anterior, en su capacidad de interpretar. La otra es que si están asociados frecuentemente con el ejecutivo, podrían ser inducidos a entregarse demasiado a las ideas políticas de este poder y paulatinamente se podría cimentar una unión peligrosa entre las ramas ejecutiva y judicial. Todo esfuerzo es poco a la hora de apartar a los jueces de cualquier responsabilidad que no sea la de interpretar las leyes. Resulta particularmente peligroso ponerles en una situación en la que les pueda corromper o influir el poder ejecutivo.

PUBLIUS (Hamilton)

Número 74
El mando de las fuerzas armadas y el poder de indulto del presidente

The New York Packet, 25 de marzo de 1788

El presidente de los Estados Unidos será «comandante en jefe del ejército y la marina de los Estados Unidos y de la milicia de los diversos estados *cuando sea requerida al servicio* de los Estados Unidos»[272]. Lo acertado de esta provisión es tan evidente, y a la vez tan acorde con los antecedentes en las constituciones de los estados en general, que hay poca necesidad de explicarla o subrayarla. Incluso los estados que han asistido al magistrado supremo con un consejo para otros temas, en general han concentrado la autoridad militar solamente en aquél. De todas las preocupaciones y pormenores de gobernar, la dirección de una guerra requiere de forma más

particular aquellas cualidades que distinguen el ejercicio del poder por una sola persona. El dirigir una guerra implica la dirección de la fuerza común, y el poder de dirigir y emplear la fuerza común forma una parte habitual y esencial de la definición de autoridad ejecutiva.

«El presidente… podrá solicitar la opinión por escrito del máximo responsable de cada uno de los departamentos administrativos con relación a cualquier asunto que esté relacionado con los deberes de sus respectivos cometidos»[273]. Esta parte la considero como una mera redundancia en el plan, ya que el derecho que provee es una consecuencia evidente de ostentar este cargo.

También estará autorizado «para suspender la ejecución de las sentencias y para conceder indultos cuando se trate de delitos contra los Estados Unidos, *excepto en los casos de encausamiento de cargos políticos*»[274]. Un sentido humanitario y una buena política dictan al unísono que el privilegio benigno de perdonar debería estar tan poco limitado o dificultado como sea posible. El código penal de cada país tiene una severidad tan necesaria que, sin un medio sencillo de hacer excepciones en casos de culpa desafortunada, la justicia mostraría un semblante demasiado sanguinario y cruel. El sentido de responsabilidad siempre es más fuerte cuando no está compartido, y de ello inferimos que un individuo en solitario estará más dispuesto a atender a la fuerza de los argumentos que podrían llevar a mitigar el rigor de la ley y menos apto a plegarse ante consideraciones calculadas para proteger a aquellos que se merecen el peso de la ley. Al reflexionar que la suerte de otro ser humano depende de su *decisión únicamente,* estará naturalmente inspirado por la escrupulosidad y cautela. El temor a ser acusado de debilidad o confabulación llevará a similar circunspección, pero en otro sentido. En cambio, las personas suelen tener mayor seguridad en un grupo, y esto podría fomentar entre ellos un acto de empecinamiento, y podrían ser menos sensibles a sentir preocupación por las sospechas o la censura que causaría una clemencia indebida o manipulada. Por ello será más apropiado tener como fuente de merced estatal a una sola persona que a un colectivo.

Si no me equivoco, lo acertado de investir el poder del perdón en el presidente ha sido tema de debate solamente en relación con el crimen de traición. Se ha dicho que debería depender del apoyo de una o ambas cámaras legislativas. No niego que existan razones claras para requerir en esta situación el acuerdo de ese cuerpo o parte de ella. La traición es un crimen cometido contra la existencia misma de una sociedad y, una vez que las leyes hayan demostrado la culpabilidad del acusado, parece especialmente apropiado dejar la posibilidad de ejercitar clemencia en manos del cuerpo legislativo. Este debería ser el caso, sobre todo cuando no podemos excluir totalmente la posibilidad de complicidad del magistrado supremo. Pero también hay una fuerte oposición a este plan. No podemos dudar que un individuo prudente y con sentido común será más adecuado en situaciones delicadas para medir en la balanza los motivos a favor y en contra de la remisión del castigo que cualquier cuerpo formado por numerosas personas. Hay que subrayar que la traición estará relacionada a menudo con rebeliones que alcanzan a una gran parte de la comunidad, como sucedió hace poco en Massachusetts[275]. En cualquier caso así, podríamos suponer que los representantes del pueblo estarían contaminados con el mismo espíritu que dio pie a la ofensa. Si estuviesen bastante igualadas las dos partes, los amigos y simpatizantes del condenado actuarían motivados por su simpatía secreta hacia este, aprovechándose de la bondad y debilidad de otros, pudiendo con frecuencia conceder impunidad, cuando en realidad era necesario hacer de él un ejemplo que infundiese respeto. En cambio, si la sedición surgiese de causas que encienden la ira del partido que está en mayoría, este podría con frecuencia mostrar obstinación e inflexibilidad, cuando se necesitaría más bien una política de tolerancia y clemencia. Pero el argumento principal para ubicar en este caso el poder del indulto en el magistrado supremo es que en épocas de

insurrección o rebelión hay a menudo momentos críticos en los que un ofrecimiento a tiempo de indulto a los insurgentes o rebeldes podría reestablecer la tranquilidad en la comunidad, pero si se pierde la oportunidad, puede resultar imposible volver a aprovecharla. El extenso proceso de reunir al legislativo o a una de sus cámaras para obtener su sanción a esta medida sería, con harta frecuencia, lo que nos llevaría a dejar escapar esta valiosísima oportunidad. Podría resultar fatal la pérdida de una semana, un día o una hora. Si argumentan que se podría otorgar al presidente un poder discrecional para tales contingencias, responderíamos en primer lugar que es dudoso que en una Constitución limitada se pudiera delegar por ley este poder. En segundo lugar, que por lo general sería inapropiado dar un paso que ofreciese de antemano la posibilidad de resultar impune. Una acción así, fuera de lo común, seguramente sería interpretada como una demostración de flaqueza o debilidad que serviría para fortalecer a los culpables.

PUBLIUS (Hamilton)

Número 75
El poder de concluir tratados

The Independent Journal, 26 de marzo de 1788

El presidente tendrá el poder, «con el consejo y consentimiento del Senado, para concluir tratados, con tal de que den su aprobación dos tercios de los senadores presentes»[276]. Aunque esta disposición ha sido atacada con vehemencia desde diversos ángulos, no tengo reparos en declarar mi firme convencimiento de que constituye una de las partes mejor pensadas y más intachables del plan constitucional. Un aspecto de ello, que da pie a algunas objeciones, es la cuestión, ya muy trillada, de combinar poderes: algunos dicen que el presidente debería ser el único en poseer el poder para firmar tratados, y otros que este poder debería estar encomendado enteramente al Senado. Otra causa de oposición lo constituye el número tan reducido de personas que participan en hacer un tratado. Entre los promotores de esta objeción, algunos piensan que la Cámara de Representantes debería participar en el proceso, pero otros parecen opinar que lo más importante sería establecer dos tercios de *todos* los miembros del Senado en vez de dos tercios de los senadores *presentes*. Pienso que las observaciones realizadas en un artículo anterior[277] son suficientes para mostrar esta parte del plan constituyente bajo una luz favorable ante cualquier mirada que sea capaz de discernirlo. Por ello, me contentaré ahora con ofrecer solo unos comentarios adicionales, principalmente con vistas a las objeciones citadas aquí.

En cuanto a que se entremezclen poderes, me remitiré a las explicaciones ya ofrecidas[278] sobre el verdadero sentido de la regla sobre la que se funda esta objeción, y tomaré por supuesto, como inferencia de lo anterior, que la unión del ejecutivo con el Senado en el tema de tratados no constituye una infracción de aquella regla. Me aventuraré a añadir que la naturaleza particular del poder de firmar tratados muestra lo apropiado que resulta esta unión. Aunque varios de los que escriben sobre cuestiones de gobierno sitúan este poder entre las autoridades ejecutivas, es obviamente una decisión arbitraria. Si atendemos cuidadosamente a su funcionamiento, veremos que tiene más un carácter legislativo que ejecutivo, aunque no parece ajustarse estrictamente a la

definición de ninguno de los dos. La esencia de la autoridad legislativa es la promulgación de leyes, es decir, el establecimiento de reglas para regular la sociedad. Todas las funciones del magistrado ejecutivo parecen estar relacionadas con la ejecución de las leyes y el empleo de la fuerza colectiva para este propósito o para la defensa nacional. El poder de firmar tratados no es claramente ni una cosa ni la otra. No está relacionado ni con la ejecución de las leyes que están en vigor, ni con la legislación de nuevas leyes, y menos aún con la aplicación de la fuerza colectiva. Tiene que ver con CONTRATOS con otros países, que tienen fuerza de ley, pero derivándola de obligaciones basadas en la buena fe. No son reglas establecidas por el soberano para sus sujetos, sino acuerdos entre soberanos. Por tanto, el poder en cuestión parece ser de otro tipo, que no pertenece propiamente ni a la rama legislativa ni a la ejecutiva. Las cualidades, ya mencionadas[279], indispensables para gestionar negociaciones con otros países, apuntan al ejecutivo como el agente más adecuado para estas transacciones. Pero la tremenda importancia de la responsabilidad encomendada, y el funcionamiento de los tratados como leyes, nos indican claramente que en esta responsabilidad de hacer tratados debe participar todo o parte del cuerpo legislativo.

No importa lo apropiado o seguro que pueda ser encomendar todo el poder de firmar tratados al magistrado ejecutivo en un gobierno donde este es un monarca hereditario; pero sería absolutamente inseguro e inapropiado encomendar este poder a un magistrado elegido por cuatro años. En otra ocasión hemos observado –y no cabe duda de que es verdad– que un monarca hereditario, aunque a menudo sea el opresor del pueblo, tiene a nivel personal demasiado en juego en el gobierno como para estar en un peligro real de ser corrompido por potencias extranjeras[280]. Pero alguien que pasó de ser un ciudadano más a ostentar el rango de magistrado supremo, que tenga una fortuna de tamaño mediano o reducido, y con perspectivas de tener que volver a su situación anterior en un futuro no muy lejano, podrá a veces sentirse tentado a sacrificar su deber a sus intereses particulares, y haría falta poseer una virtud superior para resistirlo. Una persona codiciosa podría sentirse tentada a traicionar los intereses del estado por riquezas. Con la ayuda de una potencia extranjera, una persona ambiciosa podría convertir su afán de engrandecimiento en el precio que pide por traicionar a su electorado. La historia de la conducta humana no apoya una opinión positiva sobre el caudal de su virtud, ni aconseja que en un campo tan delicado e importante como son las relaciones exteriores, los intereses de la nación queden en manos únicamente de un magistrado establecido bajo las circunstancias que definirán al presidente de los Estados Unidos.

Si el poder de hacer tratados estuviese encomendado únicamente al Senado, se perderían las ventajas que ofrece la Constitución en cuanto a la competencia del presidente a la hora de llevar a cabo negociaciones con otros países. Es verdad que, en este caso, el Senado tendría la opción de emplearle en esta capacidad, pero también tendría la opción de no hacerlo, y las suspicacias o las intrigas podrían llevar a esta última situación antes que a la primera. Además, el representante oficial del Senado no disfrutaría de la misma confianza y respeto por parte de potencias extranjeras que el representante constitucional de la nación, y esto le llevaría a no poder actuar con el mismo grado de peso o eficacia. La Unión perdería, así, una considerable ventaja a la hora de gestionar sus intereses externos, y el pueblo perdería la seguridad adicional que resulta de la participación del ejecutivo. Aunque sería imprudente confiarle exclusivamente a él una responsabilidad tan importante, si participa en ella es indudable que aumentará de manera palpable la seguridad de la sociedad. Debe estar ya suficientemente demostrado que la posesión conjunta de este poder por el presidente y el Senado nos ofrece mayores garantías de seguridad que si lo dejáramos enteramente

en manos de cualquiera de los dos. Quien con madurez, haya considerado las circunstancias que llevarán a la elección de un presidente, estará convencido de que dicho cargo tenderá a estar ocupado por personas que resultarán, tanto por su sabiduría como por su integridad, especialmente necesarias a la hora de negociar tratados.

Los comentarios realizados en un artículo anterior[281], y ya mencionados en este, argumentan con rigor particularmente decisivo contra la idea de incluir a la Cámara de Representantes en la tarea de negociar tratados. La composición fluctuante y multitudinaria de ese cuerpo, si tomamos en cuenta su futuro crecimiento, nos impide esperar de ella las cualidades que son esenciales para desempeñar adecuadamente dicha tarea. Un cuerpo tan variable y numeroso como este no será compatible con las cualidades que buscamos: unos conocimientos acertados y completos de la política exterior, una adhesión firme y constante a unas mismas posiciones, una sensibilidad adecuada y uniforme a lo que es el carácter nacional, junto con su determinación, *reserva* y urgencia. Al introducir la necesidad del acuerdo de tantos cuerpos distintos, aumenta tanto la complejidad del asunto que crea ya, de suyo, un obstáculo muy sólido. La mayor frecuencia con la que haría falta consultar a la Cámara de Representantes, y el frecuente alargamiento del periodo de sesiones para obtener su visto bueno en las progresivas fases de un tratado, serían en sí fuentes de tantos inconvenientes y gastos como para hacer del todo inviable esta iniciativa.

La única objeción que queda por examinar es la que propone requerir, en lugar de la aprobación de dos tercios de los senadores *presentes*, dos tercios del total del Senado. Ya hemos mostrado en la segunda parte de nuestra investigación como cualquier disposición que requiera una proporción superior a una mayoría de un cuerpo en la toma de decisiones, tendrá una tendencia clara a perturbar el funcionamiento del gobierno y una tendencia indirecta a someter la opinión de la mayoría a la de la minoría. Esta consideración será suficiente para convencernos de que la Convención hizo lo necesario en su esfuerzo por asegurar las ventajas que se derivan de los números a la hora de hacer tratados, compaginándolo con la forma de funcionar de los consejos públicos y atención adecuada a la opinión mayoritaria en la sociedad. Si se requiriese la aprobación de dos tercios del número total de senadores[282], en la práctica supondría requerir unanimidad en muchas ocasiones debido a la ausencia de algunos de ellos. La historia de todas las estructuras políticas en las que predominó este principio es una historia de impotencia, vacilación y desorden. Prueba de ello son los ejemplos de los tribunos romanos, la Dieta polaca y los Estados Generales de los Países Bajos, aunque el ejemplo que tenemos en América hace innecesarios procurar otros antecedentes en ultramar.

Requerir una proporción fija de este cuerpo no contribuiría más a las ventajas que se consiguen al tener numerosos participantes que el requisito de una proporción de los miembros presentes. El primer requisito reduce los motivos que tendrán para asistir fielmente, al hacer que sea más difícil alcanzar acuerdos que desagraden a una minoría. En cambio, el segundo requisito tiene el efecto contrario, al hacer que la decisión del cuerpo dependa de una *proporción* de sus miembros, lo cual podría hacer que varíe el resultado en función de la ausencia o presencia de un solo miembro. Al fomentar la asistencia, tiende a mantener la presencia del cuerpo entero y así es probable que sus decisiones generalmente se adopten con un número tan grande de miembros como en cualquier otra votación, pero sin crear tantas causas de demora. Bajo la Confederación actual cada estado *puede estar* y generalmente *está* representado por dos miembros. Pero resulta que el Congreso, que ahora ostenta *todos los poderes* de la Unión, rara vez cuenta con más miembros de los que tendrá el futuro Senado. Además, actualmente los representantes votan por estados, y si solo está presente un representante de un estado, se pierde su voto. Por ello, estamos justificados en nuestra

inferencia de que las voces activas en el Senado, donde los miembros votarán de manera individual, rara vez estarán por debajo del número de voces activas en el Congreso actual. Cuando, además, tomamos en consideración la participación del presidente, fácilmente concluiremos que el pueblo americano disfrutará de mayor seguridad con la nueva Constitución que con la actual Confederación, a la hora de evitar el uso indebido del poder de hacer tratados. Y si damos un paso más y miramos hacia el probable aumento del tamaño del Senado, cuando se incorporen nuevos estados, veremos que hay razones para tener la certeza de que ese poder estará confiado en manos de un número suficiente de personas. Sin embargo, probablemente llegaríamos a concluir que, para desempeñar esta tarea, resultaría muy inapropiado encomendar esta responsabilidad a un cuerpo más numeroso de lo que el Senado seguramente vaya a ser en el futuro.

PUBLIUS (Hamilton)

Número 76
El nombramiento por el presidente de los cargos del gobierno federal

The New York Packet, 1 de abril de 1788

El presidente «*propondrá* y, con el consejo y consentimiento del Senado, nombrará a los embajadores, demás ministros públicos y cónsules, jueces del Tribunal Supremo y a todos los demás cargos de los Estados Unidos a cuya designación la Constitución no disponga de otra forma... Pero el Congreso podrá confiar el nombramiento de los funcionarios inferiores que considere convenientes, por medio de una ley, al presidente en solitario, o a tribunales de justicia, o a los máximos responsables de los departamentos. El presidente tendrá derecho a cubrir *todas las vacantes* que ocurran *durante el receso del Senado,* extendiendo nombramientos provisionales que *concluirán* al final del siguiente periodo de sesiones»[283].

Ya hemos comentado en un artículo anterior que «la verdadera prueba de un buen gobierno es su capacidad y habilidad para impulsar una buena administración»[284]. Si se considera acertada esta perspectiva, la manera de nombrar a los cargos de los Estados Unidos que vemos en la disposición citada debería recibir especial alabanza. Para conseguir una elección de personas apropiadas para ocupar los cargos de la Unión, no sería fácil imaginar un plan mejor que este, y tampoco será necesario demostrar que la naturaleza de la administración dependerá en buena medida de ello.

Todos estarán de acuerdo en que solo hay tres opciones adecuadas a la hora de establecer el poder de realizar nombramientos en casos ordinarios: encomendarlo a un solo individuo, a una Asamblea *selecta* de tamaño reducido, o a una sola persona pero que necesite el visto bueno de una Asamblea así. Es fácil reconocer que no resulta práctico tener al pueblo en general ejerciendo este poder, pues aparte de cualquier otra consideración al respecto, le ocuparía tanto tiempo que apenas podría hacer otra cosa. Por tanto, cuando se hace mención de una Asamblea o de un cuerpo de individuos, hay que entender que es una referencia a un cuerpo o una Asamblea electa, como la descrita. La principal objeción que surgirá contra la idea de dejar dicho poder en manos de un cuerpo de individuos es que podría estar determinado en sus opiniones por un espíritu sistemático

de conspiración e intriga, mientras que el pueblo, en cuanto colectivo, nunca lo estará debido a su número y a su dispersa situación.

Los que hayan reflexionado sobre este tema o hayan prestado atención a las observaciones ya hechas en artículos precedentes sobre el nombramiento del presidente, me imagino que estarán de acuerdo en suponer que esta persona probablemente sea alguien de mucha o, por lo menos, suficiente capacidad. Basándome en esta premisa, procederé a establecer la siguiente regla: una persona con discernimiento será más adecuada para analizar y determinar las cualidades particulares necesarias para cargos concretos que un cuerpo de individuos con igual o incluso mayor discernimiento.

Una responsabilidad individual y en solitario naturalmente engendrará un sentido más agudo del deber y una preocupación más pormenorizada por mantener la reputación, haciendo que el individuo se sienta bajo mayores obligaciones y esté más interesado en investigar con cuidado las cualidades requeridas para los puestos a cubrir, llevándole a seleccionar con mayor imparcialidad a las personas que más se merecen tales puestos. Tendrá *menos* compromisos personales que retribuir con favores que un grupo de personas, cada uno de ellos con este mismo número de vínculos personales, y resultará menos propenso que ellos a extraviarse debido a sentimientos de amistad y afecto. No hay nada tan capaz de agitar las pasiones humanas como las consideraciones personales, en relación con nosotros mismos o con otros que sean objeto de nuestra elección o preferencia. Así, cada vez que se ejerza el poder de nombrar cargos, veremos que una Asamblea mostrará todas las preferencias privadas y partidistas, las parcialidades y antipatías, los vínculos y animosidades, de aquellos que componen la Asamblea. Cualquier elección que ocurra bajo estas circunstancias será claramente el resultado de la victoria de un partido u otro, o de un acuerdo entre partidos. En cualquiera de los dos casos será frecuente que se pierda de vista lo que es el mérito del candidato en sí. En el primer caso, por encima de las cualidades necesarias para el puesto, se tendrán en cuenta las que estén más encaminadas a conseguir los votos del partido. En el último caso, será frecuente que la coalición gire en torno a algo así como, «dadnos la persona que queremos para este cargo y os daremos al que queréis para ese otro». Esta será la condición habitual para llegar a un acuerdo, y rara vez llevará a que la mejora del servicio público sea el objetivo principal de las victorias o de las negociaciones partidistas.

La verdad de estos principios parece haber alcanzado a los más inteligentes opositores de esta disposición de la Convención. Arguyen que el presidente debería haber sido autorizado a hacer nombramientos en solitario para el gobierno federal. Pero es fácil demostrar que todas las ventajas de este procedimiento básicamente se consiguen otorgándole el poder de *proponer,* a la vez que evitamos varias desventajas que podrían derivarse de un poder presidencial ilimitado para realizar nombramientos. En el acto de proponer ejercería su juicio en solitario, y como sería el único responsable de nombrar a la persona que va a ocupar este cargo, con la necesaria aprobación del Senado, su responsabilidad será tan absoluta como si hiciera el nombramiento final. En este sentido no hay una diferencia entre proponer y nombrar. Las mismas motivaciones que influirán para hacer que cumpla adecuadamente con su deber en un caso existirán en el otro, y como nadie podrá ser nombrado sin antes haber sido propuesto, cada persona nombrada será, de hecho, alguien de su elección.

Su propuesta puede ser rechazada, pero aunque sucediera esto, solo llevará a una nueva propuesta suya. La persona que al final resulte nombrada tendrá que ser objeto de su preferencia, aunque tal vez no sea la de su primera elección. No es probable que sus propuestas sean rechazadas a menudo. El Senado no podrá sentirse tentado por su preferencia hacia otro candidato para

rechazar al individuo propuesto, porque no tendrá seguridad ninguna de que vaya a ser propuesta, en segunda o posterior instancia, la persona que desea. Los senadores no tendrán siquiera la garantía de que una propuesta futura ofrecerá un candidato más aceptable para ellos. Además, su rechazo podría proyectar algún tipo de estigma sobre el individuo rechazado y podría enviar un mensaje negativo en cuanto al juicio del magistrado supremo. Por ello no es probable que se nieguen a apoyar al individuo propuesto, a menos que haya razones de peso y convincentes que les hicieran rechazarle.

Entonces, ¿por qué requerir la colaboración del Senado? Os sugiero que la necesidad de su apoyo tendrá un efecto poderoso pero, en general, discreto. Constituirá un excelente freno al espíritu de favoritismo de un presidente y tenderá a evitar cualquier nombramiento de alguien inapropiado, por preferencias entre estados, conexiones familiares, amistades, o fines populistas. Además, será eficaz como fuente de estabilidad en la administración.

Es fácil imaginar que un individuo podría estar gobernado en mayor medida por sus inclinaciones e intereses personales, si dispone del control absoluto de los nombramientos de cargos, que si debe someter su elección a la discusión y determinación de otro cuerpo independiente, una Asamblea Legislativa. La eventual posibilidad de rechazo será un claro incentivo para actuar con cautela en la propuesta. Si mostrase un espíritu de favoritismo o una búsqueda improcedente de popularidad, al ser observado por un cuerpo cuya opinión ejerce gran influencia sobre la opinión pública, supondría un peligro para su reputación, o para su existencia política al ser un cargo elegido, y así actuará seguramente como un límite. Este individuo sentiría vergüenza y temor ante la idea de presentar para los puestos más distinguidos y lucrativos a candidatos que no tengan mayores méritos que los de ser del mismo estado o estar personalmente aliados con él de un modo u otro, o de ser lo suficientemente insignificantes y flexibles como para convertirse en instrumentos dóciles de su voluntad.

Contra esto se ha señalado que el presidente, utilizando la influencia del poder de hacer nombramientos, podrá asegurar la sumisión del Senado ante sus opiniones. Suponer la deshonestidad universal en la naturaleza humana es un error similar en el razonamiento político al de creer en la rectitud universal. La institución de poderes delegados implica que existe una parte de virtud y honor en todas las personas, que puede ser una base razonable para la confianza, y la experiencia concuerda con la teoría, pues se ha demostrado su existencia incluso en los periodos más corruptos de los gobiernos más corruptos. La venalidad de la Cámara de los Comunes británica ha sido durante mucho tiempo una acusación constante que se dirige contra ese cuerpo tanto en aquel país como en este, y está bastante bien fundada, sin duda. Pero tampoco podemos dudar de que vaya a haber siempre una amplia parte del cuerpo que esté compuesta de personas independientes y con espíritu público, que tendrán un peso considerable en los consejos nacionales. Por ello, incluso en el reinado actual, se puede ver a este cuerpo controlando a menudo las predisposiciones del monarca hacia las personas y las políticas. Aunque admitiésemos que el ejecutivo podría influir, a veces, en algunos miembros del Senado, suponer lo improbable, esto es, que siempre podrá comprar la integridad del cuerpo entero, sería algo que fuerza en demasía la realidad. Una persona dispuesta a ver las cosas como son, sin magnificar las virtudes ni exagerar los vicios, verá razones suficientes tanto para confiar en la rectitud del Senado como para estar convencido de que le resultará imposible al ejecutivo corromper o seducir a una mayoría de los senadores, y que la necesidad de su colaboración en los nombramientos será un freno importante y saludable sobre la conducta de dicho magistrado. Por lo demás, tampoco dependemos únicamente de la integridad del Senado. La Constitución ha provisto algunos controles importantes

que evitarán el peligro de la influencia del ejecutivo sobre el cuerpo legislativo. Declara que, «A ningún senador ni representante se le nombrará, durante el tiempo *por el cual haya sido elegido,* para ocupar cualquier empleo civil que dependa de los Estados Unidos, que haya sido creado o cuyos emolumentos hayan sido aumentados durante dicho tiempo, y ninguna persona que ocupe un cargo de los Estados Unidos podrá formar parte de las cámaras legislativas mientras continúe en funciones»[285].

PUBLIUS (Hamilton)

Número 77
Conclusión del mismo tema: otros poderes del presidente

The Independent Journal, 2 de abril de 1788

Ya hemos señalado que una de las ventajas que podríamos conseguir de la participación del Senado en realizar nombramientos sería que contribuiría a la estabilidad de la administración[286]. Si hace falta conseguir la aprobación de este cuerpo tanto para destituir como para nombrar a alguien[287], al cambiar de magistrado supremo no habrá una revolución tan violenta o extensa entre los cargos gubernamentales como se podría esperar si es el único responsable de estos puestos. Si alguien diese muestras satisfactorias de capacidad en un cargo, un nuevo presidente tendría reparo en sustituirle por otra persona que fuera más de su agrado, temiendo que una negativa del Senado podría frustrar sus tentativas, lo cual conllevaría algún grado de desprestigio. Los que más reconocen el valor de una administración estable estarán más dispuestos a apreciar una disposición que conecta la existencia oficial de figuras públicas con la aprobación o rechazo de ese cuerpo que, debido a la mayor permanencia de sus miembros, probablemente esté menos sujeto a la inconstancia que los demás órganos del gobierno.

En cuanto a la unión del Senado con el presidente en cuestiones de nombramientos, se ha dicho que serviría para darle al presidente una influencia indebida sobre el Senado, en ocasiones, y en otras tendría la tendencia contraria. En realidad, esto es una prueba clara de que ninguna de estas dos predicciones resultará cierta. La primera se refuta a si misma cuando se enuncia correctamente. Resulta ser lo siguiente: el presidente tendrá una *influencia* inapropiada *sobre* el Senado por el hecho de que este tendrá el poder de *restringirle*. Esto es absurdo. No hay duda de que, si el presidente tuviera un poder absoluto para efectuar nombramientos, sería mucho más fácil dominar peligrosamente a ese cuerpo que utilizando el mero poder de proponer a alguien que está sujeto al control del mismo.

Veamos el inverso de este postulado: «el Senado influirá en el ejecutivo». Como he señalado en otras ocasiones[288], la vaguedad de la objeción impide darle una respuesta precisa. ¿De qué manera se ejercerá esta influencia? ¿En relación a qué objetos? El poder de influir en alguien en el sentido aquí indicado, implica necesariamente el poder de conferirle algún beneficio. ¿Cómo podrá el Senado, usando su potestad de rechazar propuestas presidenciales, concederle algún beneficio? Si responden que, a veces, el Senado podría complacerle, accediendo a su candidato favorito cuando las necesidades públicas dictarían un comportamiento distinto, debo responder que los casos en

que el presidente pueda interesarse personalmente por el resultado serán tan infrecuentes que no permitirán que la sumisión del Senado le influya de manera palpable. Además, es evidente que el PODER de *otorgar* honores y emolumentos tenderá a atraer, más que a ser atraído por el mero PODER de obstruir su plan. Si por influir en el presidente queremos decir *limitarle,* esto es precisamente lo que se pretendía. Hemos demostrado que esta limitación será saludable y, al mismo tiempo, mantendrá cada una de las ventajas que surgirán de la libre actuación de ese magistrado. El poder de propuesta producirá todos los beneficios sin acarrear ningún inconveniente.

Si comparamos el plan de la Convención para nombrar a cargos en el gobierno con lo establecido por la Constitución de este estado[289], debemos colegir que, decididamente, preferimos el primero de los dos. En ese plan el poder de proponer está investido inequívocamente en el ejecutivo. Al tener que someter cada propuesta al juicio de una de las asambleas legislativas, las circunstancias que rigen la propuesta y la manera de gestionarlo llegarán naturalmente a ser públicas, y el pueblo no tendrá dificultades en determinar la parte que le correspondió a cada uno de los distintos actores. En caso de una mala propuesta culparán única y exclusivamente al presidente. La censura por rechazar una propuesta adecuada recaerá completamente sobre el Senado, con el añadido de que este contravino las buenas intenciones del ejecutivo. Si llegara a producirse un nombramiento desafortunado, participarán del oprobio y la reprobación correspondientes tanto el ejecutivo por proponerlo, como el Senado por aprobarlo, aunque cada uno en distinta medida.

La manera de realizar nombramientos en este estado evidencia lo contrario. El Consejo de Nombramientos está compuesto de tres a cinco personas entre los que siempre está el gobernador. Este reducido cuerpo, que tiene el objetivo de cumplir con la responsabilidad encomendada, actúa a puerta cerrada y de manera que resulta de todo punto impenetrable a los ojos del público. Sabemos que, por mor de alguna expresión ambigua en la Constitución, el gobernador reivindica el derecho de proponer, pero no sabemos hasta qué punto o en qué manera lo ejerce, ni cuándo se le contradice o se le resiste. La censura con motivo de un nombramiento inadecuado no tiene ni impacto ni duración, debido a la incertidumbre a la hora de saber quién es el autor del nombramiento o el objetivo de la censura. Queda abierto un campo ilimitado para las cábalas y las intrigas, pero se ha diluido todo sentido de responsabilidad. Lo único que puede saber el público es que el gobernador reivindica el derecho de proponer, que en general *dos* del número tan reducido de *cuatro* personas pueden ser persuadidas sin mayores dificultades, y que si algunos miembros del consejo tienen una postura antagónica, con frecuencia resulta posible disolver su oposición convocando la reunión para un momento que les resulte inconveniente. Sea por lo que fuere, un gran número de nombramientos inapropiados han tenido lugar con regularidad. Desafortunadamente para la comunidad, esta solo podrá especular y hacer conjeturas sobre si el gobernador de este estado utiliza la influencia que necesariamente tendrá en esta parte tan delicada e importante de la administración para elegir a personas que sean de las más cualificadas para estos puestos o si, por el contrario, deshonra su posición, promocionando a personas cuyos principales méritos son los de la devoción sumisa a su voluntad y el apoyo a una estructura de influencia personal tan execrable como peligrosa.

Sean quienes sean sus miembros, cualquier consejo de nombramientos será siempre un cónclave en el cual reinarán las conspiraciones y las intrigas. Sin incurrir en gastos excesivos no será posible aumentar su número lo suficiente como para evitar que sus miembros tengan todas las facilidades para conchabarse. Como cada miembro tendrá amigos y allegados a los que gratificar, el deseo de una gratificación mutua causará un intercambio escandaloso de votos y de negociaciones por

puestos. Los compromisos personales de un individuo se podrían satisfacer fácilmente. Pero complacer a todos los que tengan compromisos personales con una docena o una veintena de cargos ocasionaría un monopolio de todos los principales empleos del gobierno por unas cuantas familias y conduciría más directamente a una aristocracia u oligarquía que cualquier otra medida que se pudiera idear. Si se cambiaran con frecuencia los miembros del consejo para evitar una acumulación de cargos, esto traería consigo todos los inconvenientes de una administración mudable. Un consejo así también estaría más expuesto a la influencia del ejecutivo que el Senado, al tener menos miembros que este y actuar con menor supervisión pública. En resumen, tener un consejo así en lugar del plan propuesto por la Convención, producirá, a la hora de distribuir honores públicos, un aumento de gastos y múltiples males derivados del favoritismo y el gatuperio, junto con una disminución de la estabilidad en la administración del gobierno y menor seguridad ante una influencia indebida del ejecutivo. Sin embargo, es lo que ha sido propuesto, encarecidamente, como una enmienda clave al proyecto constituyente.

No puedo concluir mis pensamientos sobre el tema de nombramientos sin antes tomar nota de una propuesta que tiene algunos defensores, aunque no muchos: me refiero a hacer que la Cámara de Representantes participe del poder de realizar nombramientos. Sin embargo, haré poco más que mencionarlo, pues no puedo imaginar que vaya a conseguir la consideración de una parte importante de la comunidad. Un cuerpo en cambio constante y, a la vez, tan numeroso nunca podrá ser considerado como apropiado para el ejercicio de dicho poder. Se verá como manifiestamente inapropiado para ello si recordamos que en cincuenta años podrá tener trescientos o cuatrocientos miembros. Todas las ventajas de la estabilidad, tanto del ejecutivo como del Senado, se verían frustradas por esta inclusión, y se ocasionarían demoras y dislates sin cuento. Los ejemplos de las constituciones de la mayoría de los estados nos aconsejan rechazar esta idea.

Los otros poderes del ejecutivo incluyen el informar al Congreso sobre el estado de la Unión, transmitir al Congreso para su consideración medidas que considere útiles, convocar al Congreso o a cualquiera de sus cámaras en ocasiones extraordinarias, suspender el periodo de sesiones del Congreso cuando sus miembros no se pongan de acuerdo entre sí sobre las fechas, recibir a embajadores y otros ministros públicos, ejecutar fielmente las leyes, y nombrar a todos los cargos de los Estados Unidos.

Salvo ciertos reparos en cuanto al poder de convocar a *cualquiera* de las cámaras legislativas, y sobre recibir a embajadores, no han surgido, ni es probable que surjan, impugnaciones a esta clase de poderes. De hecho, hace falta albergar un apetito insaciable por la crítica para inventar las objeciones a las partes que se han censurado. En cuanto al poder de convocar a cualquiera de las cámaras legislativas, solo diré que podemos percibir una buena razón para ello, por lo menos en cuanto al Senado. Al tener un poder compartido con el ejecutivo en el campo de los tratados, podría ser necesario convocar a esta cámara frecuentemente para este objetivo, siendo innecesario e inapropiado hacer lo mismo con la Cámara de Representantes. En cuanto a recibir a embajadores, lo ya argüido en un artículo anterior constituirá una respuesta suficiente[290].

Hemos completado un repaso a la estructura y a los poderes de la rama ejecutiva y he intentado demostrar que combinan todas las necesidades de energía en la medida de lo permitido por los principios republicanos. Lo que queda por averiguar es si también reúne los inexcusables requisitos de seguridad en el sentido republicano, es decir, ¿combina una debida dependencia del pueblo con la correspondiente responsabilidad hacia ella? La respuesta ya la hemos anticipado al repasar sus otras características y se puede deducir razonablemente de las siguientes circunstancias: el presidente será elegido cada cuatro años por personas nombradas directamente por el pueblo para

ello, y podrá ser encausado por responsabilidades políticas y destituido, además de ser inhabilitado para ocupar otro cargo. Posteriormente podrá ser juzgado de acuerdo con el derecho penal, con la correspondiente amenaza a su libertad y sus posesiones. Aun siendo tan extensas estas precauciones, no son las únicas ofrecidas por el plan constituyente para proteger al público. En los únicos casos en que existen razones materiales para temer el abuso de la autoridad ejecutiva, el magistrado supremo de los Estados Unidos estará, según ese plan, sujeto al control de una de las cámaras legislativas. ¿Qué más puede desear un pueblo ilustrado y razonable?

PUBLIUS (Hamilton)

Número 78
El poder judicial y su permanencia con la condición de buena conducta

The Federalist, vol. II, 28 de mayo de 1788[291]
The Independent Journal, 14 de junio de 1788

Ahora procederemos a examinar el poder judicial del gobierno propuesto por la Convención. Cuando discutimos los defectos de la Confederación actual, mostramos claramente la utilidad y necesidad de un sistema judicial federal[292]. No hay gran necesidad de repasar las consideraciones ya hechas, pues, en teoría, no se discute lo acertado que es establecer esta institución. Las únicas dudas que han surgido tienen que ver con la manera de estructurarla y su alcance. Por tanto, nos limitaremos a hacer comentarios sobre estos puntos.

La forma de estructurarla parece abarcar estos temas: 1) el modo de nombrar a los jueces; 2) la permanencia que tendrán en sus puestos; 3) la división de la autoridad judicial entre diversos juzgados y su relación entre sí.

Primero, en cuanto al nombramiento de jueces, se hará de igual modo que el nombramiento de cargos para la Unión en general, y se ha comentado tan extensamente en los últimos dos capítulos que no podemos decir más sin repetirnos en vano.

Segundo, en cuanto a la permanencia de los jueces en sus puestos, esto abarca principalmente su duración en el cargo, la provisión para su mantenimiento, y las precauciones establecidas para asegurar su responsabilidad.

Según el plan constituyente, todos los jueces que sean nombrados por los Estados Unidos permanecerán en sus cargos *mientras demuestren buena conducta*. Esto resulta acorde con las constituciones estatales más elogiadas, como la de este estado de Nueva York, entre otras. El hecho de que los adversarios de este plan hayan puesto en duda un criterio tan acertado es un claro síntoma de la obsesión por objetar que nubla su imaginación y juicio[293]. El patrón de la buena conducta para mantener un puesto en la magistratura judicial es, sin duda, uno de los más valiosos avances actuales en la práctica de gobernar. En una monarquía constituye una barrera inmejorable contra el despotismo del príncipe, y en una república es una barrera igualmente excelente ante los excesos del cuerpo representativo y su dominación. Es el mejor recurso que se ha diseñado en cualquier gobierno para asegurar una administración constante, justa e imparcial, de las leyes.

Quien considere atentamente las diversas ramas del poder percibirá que, en un gobierno en el que están separadas unas de otras, la judicatura siempre será la que, por la naturaleza de sus funciones, menos amenaza los derechos políticos plasmados en la Constitución, al ser la rama con menos capacidad para entorpecer o menoscabar estos derechos[294]. El ejecutivo no solo distribuye los honores; también sostiene la violencia legítima de la comunidad. El legislativo no solo controla los impuestos, sino que también determina las reglas que regulan los deberes y derechos de cada ciudadano. En cambio, la judicatura no tiene influencia sobre la espada, ni sobre la cartera, y tampoco dirige la fuerza o la riqueza de la sociedad; ni siquiera puede tomar una resolución activa por cuenta propia. En verdad se puede decir que no tiene ni FUERZA ni VOLUNTAD sino meramente juicio y, en última instancia, dependerá del socorro del brazo ejecutivo incluso para hacer que sus juicios tengan efecto.

Este repaso elemental del tema nos aporta varias consecuencias importantes. Demuestra fehacientemente que la judicatura es claramente la más débil de las tres ramas. Nunca podrá amenazar con éxito a las otras dos y será necesario que pongamos mucho cuidado en asegurar que se pueda defender de sus ataques. También demuestra que, aunque a veces sean los tribunales de justicia quienes opriman a la gente, la libertad del pueblo en general nunca estará amenazada por ellos mientras la judicatura se mantenga realmente separada del poder legislativo y ejecutivo. Estoy de acuerdo con que «tampoco hay libertad si el poder judicial no se halla separado del poder legislativo y del poder ejecutivo»[295], lo que demuestra en último lugar que la libertad no tiene nada que temer de la judicatura en solitario, pero que tendría mucho que temer de su unión con otra rama. Todos los efectos de una alianza así surgirán de una dependencia del primero sobre el segundo, aunque hubiese en apariencia una separación simbólica. Debido a la natural debilidad de la judicatura, estará en peligro constante de sentirse dominada, presionada o influida por los otros poderes. Nada puede contribuir tanto a su firmeza e independencia como la permanencia de sus funcionarios. Por ello esta cualidad puede ser considerada, justamente, como un ingrediente indispensable de su estructura y, en buena medida, como el baluarte con el cual aseguramos la justicia y la seguridad públicas.

La independencia absoluta de los tribunales de justicia es particularmente esencial bajo una Constitución limitada, es decir, una que impone ciertas restricciones concretas a la autoridad legislativa, como la de no legislar decretos de proscripción[296], leyes *ex post facto*[297], y demás. En la práctica este tipo de limitaciones solo se mantienen por medio de tribunales de justicia que declaran como nulo cualquier acto contrario al sentido expreso de la Constitución. Sin este mecanismo resultará fútil toda defensa de derechos o privilegios individuales.

El derecho de los tribunales a declarar nulos los actos legislativos contrarios a la Constitución ha causado cierta perplejidad entre los que imaginaron que esta doctrina implicaría una superioridad del poder judicial sobre el legislativo. Sostienen que la autoridad que puede declarar nulos los actos de otro será necesariamente superior a la que legisla los actos declarados como nulos. Ya que esta es una doctrina fundamental en todas las constituciones americanas, no estará fuera de lugar presentar una breve discusión de las bases sobre las que descansa.

La idea de que será nulo cualquier acto, por parte de una autoridad delegada, contrario al tenor del mandato que se le ha otorgado, se sustenta en principios clarísimos. Por tanto, ningún acto legislativo contrario a la Constitución puede tener validez alguna. Negar esto sería como afirmar que es más importante el agente que su principal, que el siervo está por encima de su señor, que los representantes del pueblo son superiores al pueblo mismo, y que personas que actúan en virtud de ciertos poderes pueden hacer lo que sus poderes no autorizan, e incluso lo que prohíben.

Se ha dicho que el cuerpo legislativo es el juez constitucional de sus propios poderes y que la interpretación que da de ellos es determinante para las demás ramas. Responderemos que esto no es una suposición evidente, al no hallarse en ninguna disposición constitucional concreta. Dada la ausencia de esta, no se puede suponer que exista en la Constitución la intención de permitir a los representantes del pueblo que ejerzan su *voluntad* en lugar de la de sus votantes. Resulta mucho más racional suponer que los tribunales fueron diseñados con el objetivo de constituir un cuerpo intermedio entre el pueblo y las asambleas legislativas para, entre otras cosas, mantener a estas últimas dentro de los límites establecidos por la Constitución. La interpretación de las leyes es el ámbito natural y específico de los tribunales. De hecho, una Constitución es y debe ser considerada por los jueces como una ley fundamental y, por tanto, ellos son los que deben determinar su significado y el de cualquier acto concreto del cuerpo legislativo. Si surgiera una discrepancia irreconciliable entre estos dos, está claro que debería tener preferencia el que tenga superior rango de jerarquía y validez. Es decir, la Constitución debe prevalecer sobre una ley ordinaria, y la intención del pueblo sobre la intención de sus agentes.

Esta conclusión de ningún modo supone una superioridad del poder judicial sobre el legislativo[298]. Solo supone entender que el poder del pueblo es superior a ambos y que, cuando la voluntad del legislativo, plasmada en sus leyes, es contraria a la del pueblo, plasmada en la Constitución, los jueces deben estar gobernados por esta última y no por las primeras. Sus decisiones deben estar reguladas por las leyes fundamentales, no por las que no son fundamentales.

El ejercicio de la discrecionalidad judicial a la hora de discernir entre dos leyes contradictorias está ejemplificado en un caso que nos resulta muy familiar. No es infrecuente que coexistan dos leyes que se contradicen entre sí, enteramente o en parte, y sin que ninguna de ellas contenga una cláusula o disposición derogatoria. En tal caso, corresponde a los tribunales resolver o determinar su sentido y funcionamiento. Tanto la razón como la ley dictan que deberían ser reconciliadas las dos leyes, en la medida de lo posible, mediante una interpretación razonable. Cuando esto no es posible será necesario que una tenga efecto con exclusión de la otra. La regla que siguen los tribunales para determinar su validez relativa es que la más reciente prevalezca sobre la más antigua. Pero esta es una mera regla de interpretación, que no se deriva de ninguna ley positiva, sino de la naturaleza de la cuestión, y de razonar sobre ello. No es una regla impuesta a los tribunales por decisión legislativa, sino que la han adoptado ellos mismos en consonancia con la verdad y con lo que resulta apropiado para guiar su conducta como intérpretes de la ley. Han considerado razonable que, entre actos contradictorios de dos autoridades *equiparables*, la última muestra de sus voluntades debe ser la que tenga mayor peso.

Pero en cuanto a actos contradictorios de una autoridad superior y de otra subordinada, de un poder original y de otro derivado, la naturaleza de la cuestión junto con la razón nos indican que deberíamos seguir la regla inversa. Nos enseñan que un acto anterior de una autoridad superior deberá prevalecer sobre un acto posterior de una autoridad inferior y subordinada. Por lo tanto, cuando una ley concreta vulnere la Constitución, el deber de los tribunales será el de atender a esta última y hacer caso omiso de la primera.

Carece de sentido afirmar que, en el caso de una incompatibilidad de dos leyes contradictorias, o en el de cualquier fallo judicial sobre una ley concreta, los tribunales podrían poner su propia preferencia por encima de las intenciones constitucionales del cuerpo legislativo. Los tribunales deben declarar el sentido de la ley y, si se sienten inclinados a ejercer su VOLUNTAD en vez de su JUICIO, la consecuencia será, una vez más, una sustitución de la opinión del cuerpo legislativo

por la suya propia. Si la observación citada demostrase algo, sería que no deberíamos tener jueces, aparte del cuerpo legislativo.

Entonces, si los tribunales de justicia están considerados como muros de contención que protegen una Constitución limitada ante los excesos legislativos, esta consideración ofrece un argumento claro a favor de puestos judiciales fijos, pues no hay ninguna otra cosa que contribuya tanto al espíritu de independencia de los jueces como esta, y será esencial para que cumplan fielmente con un deber tan arduo.

Esta independencia judicial es además igualmente necesaria para proteger la Constitución y los derechos de los individuos de los efectos de corrientes malignas que a veces se extienden entre el pueblo debido a las maquinaciones de personas dedicadas a la intriga o por la influencia de coyunturas concretas, y que tienen una tendencia a ocasionar innovaciones peligrosas en el gobierno y una grave opresión de una parte minoritaria de la comunidad, aunque al poco tiempo se consiga mejorar la información y reflexionar de forma más equilibrada. Confío en que los defensores de la Constitución propuesta nunca estarán de acuerdo con sus enemigos[299], los cuales dudan del principio fundamental de los gobiernos republicanos que reconoce el derecho del pueblo a alterar o abolir la Constitución vigente cada vez que la encuentren inadecuada para su bienestar. Pero no se debe inferir de este principio que los representantes del pueblo pudiesen sentirse justificados a la hora de violar algunas disposiciones de la Constitución actual, por causa de una inclinación momentánea de la mayoría de su electorado contra estas disposiciones. Tampoco debe ser el caso de que los tribunales estén más obligados a la complicidad con infracciones de este tipo que con infracciones que proceden enteramente de las cábalas del cuerpo representativo. Hasta que el pueblo, por medio de algún acto solemne y de autoridad, haya anulado o cambiado la Constitución vigente, se mantendrá como obligatoria para todos, tanto a nivel colectivo como individual. Ninguna suposición o conocimiento de los sentimientos populares puede justificar un alejamiento de la Constitución por parte de los representantes, sin que antes haya tenido lugar un acto constituyente. Pero es fácil de entender que se requerirá un grado inusual de fortaleza por parte de los jueces para cumplir con su deber como guardianes fieles de la Constitución, cuando los ataques legislativos contra ella han sido instigados por la voz principal en la comunidad.

La independencia de los jueces puede constituir una salvaguarda primordial no solo ante infracciones de la Constitución, sino también ante los efectos ocasionales de malas tendencias en la sociedad, que a veces solo perjudican los derechos individuales de clases concretas de ciudadanos, por medio de leyes injustas y parciales. La firmeza de la magistratura judicial será de gran importancia en esto también, para mitigar la severidad y limitar el funcionamiento de leyes de este tipo. Sirve no solo para contener las desgracias inmediatas ocasionadas por leyes que hayan sido aprobadas; sino que también funciona como un freno para el cuerpo legislativo a la hora de legislarlas. Al percibir que sus aviesas intenciones se enfrentarán a numerosos obstáculos por los inconvenientes que pondrán los tribunales, los mismos impulsos que alimentan la injusticia ideada les forzarán a limitar sus intentos. Esta circunstancia está calculada para tener un efecto sobre el carácter de nuestros gobiernos mayor de lo que muchos piensan. Más de un estado ya ha experimentado los beneficios de la integridad y moderación de la judicatura y, aunque hayan sido de desagrado para aquellos cuyas siniestras maquinaciones se vieron frustradas, tendrán la estima y el aplauso de todo ciudadano virtuoso y desinteresado. Las personas reflexivas, de cualquier tipo, deberían valorar todo lo que tienda a crear o fortalecer esta tendencia en los tribunales, pues aunque uno se esté beneficiando hoy de un espíritu de injusticia, ¿quién podrá prever que el día de mañana no será víctima de ello? Todos ya deben reconocer que la tendencia inevitable de un espíritu así es

la de minar las bases de la confianza pública y privada, e introducir en su lugar la desconfianza y el desasosiego universales.

Sin embargo, esta adherencia inflexible y uniforme a los derechos constitucionales e individuales, que entendemos como indispensable en los tribunales de justicia, no se puede esperar de jueces que ocupan un puesto de manera provisional. Los nombramientos por un periodo limitado, no importa cómo estén regulados o quién los haga, resultarán de algún modo fatales para la tan necesaria independencia judicial. Si el poder de realizar los nombramientos se encomendase a la rama ejecutiva o legislativa, existirá el peligro de una sumisión inapropiada a la rama que ostente este poder. Si lo ostentan ambas ramas, la judicatura intentará evitar desagradar a cualquiera de ellos. Si es responsable de ello el pueblo, o personas elegidas por el pueblo para este fin, habría una excesiva inclinación hacia el populismo, que haría ilusoria la creencia de que se ceñirán a la Constitución y a las leyes.

Queda aun otra razón de peso a favor de una permanencia en los puestos judiciales, que se deduce de la naturaleza de los requisitos para ocuparlos. A menudo se ha comentado con acierto que un ordenamiento jurídico extenso es uno de los inconvenientes necesarios relacionados con las ventajas de disfrutar de un gobierno libre. Para evitar que los tribunales dispongan de una discrecionalidad que les permita actuar de manera arbitraria, es indispensable que estén limitados por reglas estrictas y precedentes que sirvan para definir y señalar su deber en cada caso concreto que les competa juzgar. De la gran variedad de controversias que surgen de la sinrazón y maldad humana se puede concluir sin dificultad que los registros de estos precedentes legales crecerán inevitablemente hasta alcanzar un volumen muy considerable y que, para adquirir un conocimiento competente de ellos, será necesario estudiarlos larga y laboriosamente. Por ello resultará que habrá pocas personas en la sociedad con suficientes conocimientos jurídicos como para alcanzar las cualidades necesarias para el puesto de juez. Si además restamos del número una cantidad proporcional a la habitual depravación humana, el número de aquéllos que combinan la integridad necesaria con el conocimiento indispensable será incluso menor. Estas consideraciones nos indican que el gobierno no tendrá una selección muy amplia de individuos adecuados para el ejercicio de la judicatura. Estos individuos lógicamente no se sentirán persuadidos a aceptar un puesto temporal en la magistratura, dejando atrás lucrativos despachos de abogados, y esto tenderá a dejar la administración de la justicia en manos de aquellos que sean menos capaces y cualificados para gestionarla con provecho y dignidad. En las circunstancias actuales de este país y en las que probablemente experimentaremos durante mucho tiempo, las desventajas a este respecto serán mayores de las que se perciben a primera vista. Pero debemos reconocer que habrá otras desventajas, incluso mayores, que se presentarán desde otros ángulos de esta cuestión.

De manera global, no cabe duda de que actuó sabiamente la Convención, al copiar los modelos constitucionales que establecen la buena *conducta* como el criterio que determina el mantenimiento de la titularidad de un puesto judicial. En vez de resultar fallido por incluir esto, dicho plan sería inexcusablemente defectuoso sin este rasgo tan importante del buen gobierno. La experiencia británica nos muestra un ejemplo ilustre de la excelencia de esta institución.

PUBLIUS (Hamilton)

Número 79
Medidas para el mantenimiento y la responsabilidad de los jueces

The New York Packet, 24 de junio de 1788

Junto con la permanencia en su puesto, nada puede contribuir más a la independencia de los jueces que unos ingresos fijos para su mantenimiento. Lo dicho en relación al presidente se aplica también aquí[300]. En el ámbito normal de la naturaleza humana, *el poder sobre la manutención de una persona es equivalente a un poder sobre su voluntad*. Jamás podremos esperar una completa separación de los poderes judicial y legislativo en la práctica si el sistema deja al primero dependiendo para sus recursos económicos de asignaciones ocasionales, aprobadas por este último. En cada estado los amigos ilustrados del buen gobierno han visto razones para lamentar la falta de precauciones precisas y explícitas a este respecto en las constituciones estatales. Algunos han establecido que los jueces deberían recibir un sueldo *fijo*[301], pero la experiencia nos ha mostrado casos en que tales expresiones resultan insuficientes a la hora de evitar evasivas por parte de la rama legislativa. Es necesario algo incluso más concreto e inequívoco. Por ello el plan constituyente ha provisto que los jueces de los Estados Unidos «recibirán *en periodos fijos,* una remuneración por sus servicios que no será *disminuida* durante el tiempo que ocupen su plaza».

Considerando todas las circunstancias que concurren en este tam, esta provisión resulta ser la más razonable de las que se podían haber ideado. Cualquiera entenderá que las fluctuaciones en el valor de la moneda y en el estado de la sociedad hacen que sea inaceptable establecer constitucionalmente un sueldo fijo. Lo que hoy puede ser una cantidad extravagante, en medio siglo podría resultar inadecuado y causa de penuria. Por ello fue necesario dejarlo a la discreción del cuerpo legislativo, para que varíe sus criterios de acuerdo con cambios coyunturales, pero poniendo límites al poder de dicho cuerpo, para que no pueda empeorar la situación económica del individuo en cuestión. Así este individuo sabrá siempre en qué circunstancias se encuentra, y nunca desistirá en cumplir su deber por temor a que pudiera acabar en peores condiciones de las que está. La cláusula que citamos combina ambas ventajas. Los sueldos de puestos judiciales podrán variar de vez en cuando según requieran las circunstancias, pero el sueldo que un juez concreto recibe al ocupar su plaza nunca podrá disminuir.

Habrán observado que la Convención no actuó de la misma manera en la remuneración del presidente y de los jueces: la del primero no puede ser aumentada ni disminuida, la de estos últimos simplemente no puede disminuir. Esta diferencia probablemente surgió a causa de las diferencias en la duración de sus respectivos cargos. Dado que el presidente es elegido por solo cuatro años, rara vez ocurrirá que un sueldo adecuado al principio de este periodo no continúe siéndolo al final. Pero los jueces seguirán en sus puestos de por vida, siempre que su conducta resulte apropiada. Puede suceder, sobre todo en las etapas iniciales del gobierno, que unos ingresos que fuesen plenamente suficientes en el momento de su nombramiento lleguen a ser inadecuados al pasar los años.

Esta forma de proveer el mantenimiento de los jueces lleva el sello de la prudencia y de la eficacia. Podemos decir que junto con la titularidad permanente de su plaza, ofrece mayores perspectivas de independencia judicial de lo que encontraremos en las constituciones estatales.

Las precauciones establecidas para que actúen de manera responsable los jueces se hallan en el artículo sobre encausamientos de cargos públicos. Los jueces pueden ser encausados por la Cámara de Representantes, por conducta indebida, y juzgados por el Senado. Si un juez es hallado culpable,

podrá ser cesado en su cargo e inhabilitado para el futuro. Esta es la única disposición que se podía establecer en consonancia con la necesaria independencia de la labor judicial, y es la que encontramos en nuestra propia Constitución para nuestros propios jueces.

La falta de una disposición que permita apartar de la judicatura a jueces que tengan alguna incapacidad ha sido una fuente de quejas[302]. Pero cualquier persona con capacidad reflexiva se percatará del hecho de que tal disposición, o no se aplicaría, o sería objeto de abusos más que de buen uso. Creo que el arte de medir las facultades mentales de las personas no está catalogado entre las artes conocidas. Un intento de fijar el límite entre la capacidad y la incapacidad daría pie a más afinidades y enemistades personales y partidistas, que al afianzamiento de los intereses de la justicia o del bien público. Su resultado será en general arbitrario, salvo en caso de demencia, y esta se puede considerar como una descalificación evidente, sin tener que recurrir a una disposición formal o expresa al respecto. Para evitar investigaciones que siempre resultarán inciertas y peligrosas, la Constitución de Nueva York ha fijado una edad concreta como criterio de incapacidad: nadie puede ser juez más allá de los sesenta años. Me parece que, a día de hoy, quedan pocos que aprueben una disposición tal y el oficio al que peor se ajusta es el de juez. La capacidad de reflexionar y comparar generalmente mantiene su fuerza mucho más allá de esa edad en las personas que la alcanzan. Además, hay pocos que vivan más allá de su época de vigor intelectual y, sean cuantos sean, resulta harto improbable que una porción considerable de los jueces estén en tal situación simultáneamente. Por ello podemos concluir que las limitaciones de este tipo ofrecen pocas ventajas que las hagan recomendables. En una república donde no hay grandes fortunas y las pensiones resultan insuficientes, el jubilar a individuos que han servido al país larga y provechosamente de puestos de los cuales dependen para su subsistencia, cuando ya resultará tarde para buscar otro oficio, debería tener mayor justificación ante la humanidad que el peligro imaginario de una judicatura demasiado envejecida.

PUBLIUS (Hamilton)

Número 80
La extensión de los poderes judiciales

The New York Packet, 1 de julio de 1788

Para juzgar acertadamente la extensión adecuada de la judicatura federal será necesario considerar en primer lugar qué objetivos son apropiados para ella.

Algo que parece estar más allá de la controversia es que la autoridad judicial de la Unión debería extenderse a los siguientes casos diversos: 1) todos aquellos que surjan a raíz de las leyes de los Estados Unidos, legisladas en acorde con poderes legislativos justos y constitucionales; 2) todos los que conciernan la ejecución de las disposiciones expresamente contenidas en los artículos de la Unión; 3) todos los que tengan a los Estados Unidos como parte; 4) todos los que atañan a la PAZ de la CONFEDERACIÓN, sea con respecto a las relaciones entre los Estados Unidos y otros países o entre los estados mismos; 5) todos los que se originen en alta mar o que sean de

jurisdicción marítima o del almirantazgo; 6) en todos los que se suponga una falta de imparcialidad y objetividad por parte de los tribunales estatales.

El primer punto se basa en la siguiente consideración: que siempre debería existir algún método constitucional para hacer eficaces las disposiciones constitucionales. Por ejemplo, ¿de qué servirían restricciones a la autoridad de los cuerpos legislativos estatales, si no existe ningún mecanismo constitucional para asegurar que se cumplan? El plan constituyente prohíbe a los estados que hagan ciertas cosas, algunas de ellas por incompatibilidad con los intereses de la Unión y otras con los principios de buen gobierno. La imposición de aranceles sobre artículos de importación y la emisión de moneda en papel serían ejemplos de ello. Nadie con sentido común creerá que estas prohibiciones serán escrupulosamente respetadas si no hay algún poder eficaz en el estado que restrinja o corrija las infracciones de las mismas. Este poder tendrá que ser la potestad de simplemente desautorizar leyes estatales, o bien que los juzgados federales tengan autoridad para derogar aquellas leyes que estén en contradicción manifiesta con los artículos de la Unión. No puedo imaginar otra tercera vía. Parece ser que la Convención estimó preferible este último camino antes que el primero, y me imagino que será más aceptable para los estados.

En cuanto al segundo punto, es imposible de clarificarlo más con argumentos o comentarios adicionales. Si existen los axiomas políticos, podríamos citar el siguiente como uno de ellos: que constituye un verdadero acierto poseer en el Estado un poder judicial tan extenso como el poder legislativo. La simple necesidad de uniformidad en la interpretación de las leyes nacionales ya de por sí zanja esta cuestión. Si existiesen trece tribunales independientes de última instancia en cada uno de los estados, para las mismas causas y que se basan en las mismas leyes, esto constituiría una hidra de múltiples cabezas en la Unión, de la cual solo podernos esperar contradicción y confusión extremas.

Menos aún hay que decir sobre el tercer punto. Solo los tribunales nacionales son apropiados para juzgar controversias entre la nación y sus miembros o ciudadanos. Cualquier otro plan sería contrario a la razón, a los precedentes, y al decoro público.

El cuarto punto se basa en la siguiente proposición evidente: que la paz del TODO no debería estar en manos de una PARTE. Sin duda, la Unión tendrá que responder ante potencias extranjeras por la conducta de sus miembros. Quien vaya a tener la responsabilidad en un posible agravio siempre debería tener también las facultades para evitar que suceda. Ya que denegar o pervertir la justicia, sea mediante una sentencia judicial o por cualquier otra razón, se cataloga como una de las causas que justifican una guerra, la judicatura federal debería tener jurisdicción en todas las causas en que estén involucrados ciudadanos de otros países. Esto resulta esencial tanto para conservar la confianza de los ciudadanos como para asegurar la tranquilidad pública. Tal vez se pudiera contemplar una distinción entre casos basados en tratados y leyes internacionales, y aquellos que meramente tienen que ver con la legislación local. Se supone que sería apropiado que los primeros estuviesen bajo jurisdicción federal y los otros bajo la de los estados. Pero, como mínimo, resulta problemático en el siguiente caso: aunque una sentencia injusta contra un extranjero fuese enteramente objeto de controversia bajo la *lex loci*, si el agravio queda sin reparar, ¿no sería una agresión contra su soberano, tanto como cualquier caso que viola las estipulaciones de un tratado o de las leyes internacionales? Una objeción incluso mayor a esta distinción surge de la tremenda dificultad, o incluso imposibilidad, de hacer en la práctica una distinción entre los dos tipos de casos. Atañe a cuestiones nacionales una proporción tan grande de los casos que tienen como partes a extranjeros, que resulta mucho más seguro y expeditivo referir todos los casos que les conciernen a los tribunales nacionales.

El poder de decidir los casos que surjan entre dos estados, entre un estado y los ciudadanos de otro, y entre los ciudadanos de distintos estados, es tal vez tan esencial para la paz de la Unión como el caso que acabamos de examinar. La historia ofrece una imagen estremecedora de las disensiones y guerras privadas que distrajeron y desolaron a Alemania antes del establecimiento de la CÁMARA IMPERIAL, bajo Maximiliano, hacia finales del siglo XV, y nos informa, a la vez, de la extensa influencia de dicha institución en apaciguar los desórdenes y establecer la calma en el imperio. Este tribunal estaba investido con autoridad para decidir en última instancia todas las diferencias entre miembros del cuerpo germánico.

Incluso en el sistema imperfecto que antes vinculaba a nuestros estados, existía un mecanismo para decidir disputas territoriales entre ellos, bajo la autoridad de la cabeza federal. Pero existen otras muchas fuentes, aparte de reivindicaciones en cuanto a cuestiones limítrofes, que pueden dar lugar a disputas y animosidades entre los miembros de la Unión. Hemos sido testigos de algunas en el transcurso de experiencias recientes que hemos vivido. No es difícil darse cuenta de que me refiero a las leyes fraudulentas que fueron aprobadas en demasiados estados. Aunque la Constitución propuesta establece barreras concretas contra los casos que han surgido hasta ahora, tenemos razones para pensar que el espíritu que ocasionó estos casos asumirá nuevas formas que no se podrán prever ni evitar de manera específica. Cualquier práctica que acarree como consecuencia perturbar la armonía entre los estados podrá ser objeto de la vigilancia y del control federal.

El fundamento de la Unión puede ser considerado como el siguiente: que «los ciudadanos de cada estado tendrán derecho en los demás a todos los privilegios e inmunidades de los ciudadanos de estos»[303]. Si es un principio justo que todo gobierno *debería poseer los medios para ejecutar sus propias funciones mediante su propia autoridad,* entonces para mantener la igualdad inviolable de privilegios e inmunidades que les corresponderán a los ciudadanos de la Unión, la judicatura nacional tendrá que actuar en todos los casos que enfrenten un estado o sus ciudadanos a otro estado o sus ciudadanos[304]. Para asegurar el efecto completo de una disposición tan fundamental ante posibles evasiones o subterfugios, será necesario que su interpretación esté en manos de un tribunal que no tenga vínculos locales y que tenderá a ser imparcial para con los diversos estados y sus ciudadanos, y que al deber su existencia oficial a la Unión, nunca abrigue tentaciones contrarias a los principios sobre los que se fundó.

El quinto punto causará poca animadversión. Los más parciales y devotos defensores de la autoridad de los estados no han mostrado hasta ahora una inclinación alguna a negarle la jurisdicción a la judicatura nacional en casos marítimos. Este tipo generalmente depende de leyes internacionales y toca en los derechos de extranjeros con tanta frecuencia que se incluye en la lista de consideraciones relacionadas con la paz pública. La Confederación actualmente somete los casos más importantes a la jurisdicción federal.

Es evidente que resulta acertado establecer la jurisdicción de los tribunales nacionales en casos en que no se pueda suponer una imparcialidad por parte de los tribunales estatales. Nadie debería juzgarse a sí mismo o ser juez en un caso en el que tenga el menor interés o parcialidad. Este principio aporta considerable peso a la idea de designar a los tribunales federales como los más indicados para resolver controversias entre distintos estados y sus ciudadanos. También debería ser así en ciertos casos que versan sobre cuestiones entre ciudadanos de un mismo estado. Entran en esta categoría las concesiones de tierras efectuadas por varios estados a la vez, a raíz de un conflicto de fronteras entre ellos. No se podría considerar como imparcial a ningún tribunal de los estados que conceden las tierras. También puede darse el caso de que la cuestión haya sido

prejuzgada por medio de leyes que constriñan a los tribunales a fallar a favor de las concesiones del estado al que pertenezcan. Incluso cuando no existe esta presión, sería natural que, como seres humanos, los jueces sintiesen una gran predilección por las reivindicaciones de su propio gobierno.

Habiendo expuesto y discutido los principios que deberían regular el establecimiento de la judicatura federal, procederemos a probar, en consonancia con estos principios, los poderes concretos que deberá tener según el plan constituyente. Se extenderá a casos «tanto de derecho escrito como de equidad, que surjan como consecuencia de esta Constitución, de las leyes de los Estados Unidos y de los tratados celebrados o que se celebren bajo su autoridad; a todas las controversias que se relacionen con embajadores, otros ministros públicos y cónsules; a todas las controversias de la jurisdicción de almirantazgo y marítima; a las controversias en que sean parte los Estados Unidos; a las controversias entre dos o mas estados, entre un estado y los ciudadanos de otro, entre ciudadanos de estados diferentes, entre ciudadanos del mismo estado que reclamen tierras en virtud de concesiones de diferentes estados y entre un estado o los ciudadanos del mismo y estados, ciudadanos o súbditos extranjeros»[305]. Esto constituye todo el conjunto de la autoridad judicial de la Unión. Repasémoslo ahora en detalle. Incluye lo siguiente:

Primero. Todos los casos en ley y equidad *que surjan de la Constitución* y *de las leyes de los Estados Unidos.* Esto se corresponde con los primeros dos tipos de causas que hemos enumerado como apropiadas para la jurisdicción de la Unión. Alguien ha preguntado sobre la diferencia entre casos «que surjan como consecuencia de esta Constitución», en contraposición con los que surjan «de las leyes de los Estados Unidos». Ya hemos explicado la diferencia y, como ejemplos de lo primero, tenemos todas las restricciones a la autoridad de los cuerpos legislativos estatales. Una de ellas es que no deben emitir moneda en forma de billetes. Esta prohibición resulta de la Constitución y no está relacionada con ninguna ley de los Estados Unidos. De todos modos, si se emitiera moneda en forma de billetes, las controversias al respecto serían casos derivados de la Constitución y no de las leyes de la Unión en el sentido ordinario de estos términos. Esto puede servir como un ejemplo representativo de toda esta categoría.

También han aparecido dudas sobre la necesidad de incluir la palabra «equidad»[306]. ¿Qué causas de equidad podrían surgir de la Constitución y de las leyes de los Estados Unidos? No hay prácticamente ningún tema de litigio entre individuos que no incluya elementos de *fraude, accidente, confianza* o *penuria*, que convierten el asunto en objeto de jurisdicción de equidad en vez de legal[307], según se concibe y aplica esta distinción en varios estados. Por ejemplo, cae dentro del campo particular de un tribunal de equidad el fallar en contra de lo que se suelen denominar cláusulas abusivas[308], que son contratos en los que, aunque no hubiese suficiente fraude o engaño directo como para invalidarlos ante un tribunal, podía haber alguna ventaja injusta e inmoral que tenga que ver con aprovecharse de las necesidades o de los infortunios de una de las partes, y que un tribunal de equidad no toleraría. Si hubiesen extranjeros involucrados en tales casos, en cualquiera de las dos partes, resultaría imposible para la judicatura federal hacer justicia si no tuviese jurisdicción de equidad y legal. Los acuerdos para vender tierras reivindicadas bajo las cesiones de distintos estados pueden ofrecer otro ejemplo de la necesidad de una jurisdicción de equidad en los tribunales federales. Este razonamiento tal vez no sea tan evidente en otros estados que no mantienen la distinción formal y técnica entre LEY y EQUIDAD como en este estado de Nueva York, como se comprueba en la práctica legal cotidiana.

La autoridad judicial de la Unión incluye:

Segundo. Tratados firmados o que serán firmados bajo la autoridad de los Estados Unidos y todos los casos que afecten a embajadores, otros ministros públicos y cónsules. Estos pertenecen

a la cuarta clase de casos enumerados ya que tienen una relación evidente con el mantenimiento de la paz nacional.

Tercero. Casos de jurisdicción marítima y de almirantazgo. Juntos constituyen la quinta clase enumerada como casos apropiados para estar bajo la jurisdicción de los tribunales nacionales.

Cuarto. Controversias en los que los Estados Unidos sean parte. Estas constituyen el tercer tipo de casos aludidos.

Quinto. Controversias entre dos o más estados, entre un estado y los ciudadanos de otro, y entre ciudadanos de distintos estados. Estas pertenecen al cuarto tipo de casos y en cierta medida participan de la naturaleza del último tipo.

Sexto. Casos entre ciudadanos de un mismo estado que *reivindican tierras concedidas por distintos estados.* Estos entran en la última categoría y *son los únicos ejemplos en los que la Constitución propuesta contempla tener jurisdicción de manera directa en disputas entre ciudadanos de un mismo estado.*

Séptimo. Casos entre un estado y sus ciudadanos, y otros países, ciudadanos o súbditos. Estos ya se han mencionado entre la cuarta clase enumerada y se han mostrado como especialmente apropiados para la judicatura nacional.

De este repaso a los poderes concretos de la judicatura, según lo establecido en la Constitución, se deduce que todos se ajustan a los principios que deben gobernar la estructura de dicha rama y que eran necesarios para la perfección del sistema. Si resulta que surgen algunos inconvenientes parciales al incorporarlos al plan, deberíamos recordar que el legislativo nacional tendrá una extensa autoridad para hacer *excepciones* y dictar aquellos reglamentos que sean necesarios para evitar o suprimir estos inconvenientes. La posibilidad de que surjan problemas concretos nunca puede ser considerada, por una persona bien informada, como una objeción sólida a un principio general diseñado para evitar problemas generales y conseguir ventajas generales.

PUBLIUS (Hamilton)

Número 81
La distribución de la autoridad en el poder judicial

The New York Packet, 8 de julio de 1788

Volvamos ahora a la división de la autoridad judicial entre distintos tribunales y la relación entre ellos. Según el plan constituyente, «se depositará el poder judicial de los Estados Unidos en un Tribunal Supremo y en los tribunales inferiores que el Congreso instituya y establezca en lo sucesivo»[309].

La idea de que debería haber un Tribunal Supremo y de última instancia es una proposición que no ha causado protestas y probablemente nunca lo hará. Ya hemos expuesto las razones de ello en otro lugar[310] y son demasiado obvias para que haga falta repetirlas. La única pregunta que parece surgir al respecto es si debería tratarse de un cuerpo totalmente distinto, o bien una rama del legislativo. La misma contradicción que se ha observado en varios otros casos se ve también en este. Las mismas personas que se oponen a que el Senado sea un tribunal para juzgar

encausamientos de cargos políticos, debido a que provocaría una mezcla inapropiada de poderes[311], abogan o, por lo menos, sugieren que el cuerpo legislativo o parte del mismo debería ser la última instancia en todos los casos.

Los argumentos, o más bien sugerencias, sobre los que se funda este cargo, son los siguientes: «La autoridad del futuro Tribunal Supremo de los Estados Unidos, como cuerpo propio e independiente, será superior a la del legislativo. El poder de interpretar las leyes según el *espíritu* de la Constitución permitirá que este tribunal las amolde como le parezca, sobre todo al no estar sujetas sus decisiones a revisión o corrección por parte del cuerpo legislativo. Esto no tiene precedentes y resulta peligroso. En Gran Bretaña el poder judicial de última instancia reside en la Cámara de los Lores, que es parte de la rama legislativa, y esta parte del gobierno británico ha sido imitada en general por las constituciones estatales. El Parlamento de Gran Bretaña y los cuerpos legislativos de los diversos estados pueden en cualquier momento rectificar con una ley las decisiones inaceptables de sus tribunales respectivos. Pero los errores y las usurpaciones del Tribunal Supremo de los Estados Unidos serán incontrolables y no tendrán rectificación posible»[312].

Si examinamos esto, encontraremos que está absolutamente plagado de razonamientos falaces basados en hechos malinterpretados. En primer lugar, no hay una sílaba en el plan constituyente que otorgue *directamente* a los tribunales nacionales un poder para interpretar las leyes según el espíritu de la Constitución, o que les dé mayor margen al respecto de lo que tienen los tribunales de cualquier otro estado. Sin embargo, estoy de acuerdo en que la Constitución debería ser el patrón por el cual se interpretan las leyes y que, cuando surge una contradicción evidente, las leyes deberán estar subordinadas a la Constitución. Esta doctrina no se deduce de ninguna circunstancia particular del plan constituyente sino de la teoría general de la Constitución. Es una verdad que se aplicará asimismo a la mayoría de los gobiernos estatales, sino a todos. Por tanto, no se puede objetar a este aspecto de la judicatura federal sin decir lo mismo de las judicaturas locales en general, y esto serviría para condenar cada Constitución que intente poner límites a la discrecionalidad de la rama legislativa.

Pero tal vez la fuerza de la objeción se entienda como referida a la organización concreta del Tribunal Supremo propuesto, integrado por un cuerpo propio de magistrados, en vez de ser parte de la rama legislativa como lo es en el gobierno de Gran Bretaña y en el de este estado de Nueva York. Si insisten en este punto, los autores de la objeción tendrán que renunciar al sentido que se han esforzado por dar a la célebre máxima que requiere una separación de las ramas del poder. Sin embargo, les concederemos lo siguiente, acorde con la interpretación dada en estos capítulos a esa máxima: que no se verá vulnerada por otorgar un poder judicial de última instancia a una *parte* del cuerpo legislativo. Aunque esto no sea una violación total de esa excelente regla, en este caso se acerca tanto a ello que resulta menos aceptable que la forma elegida por la Convención. Si un cuerpo tuviese incluso una participación parcial en la legislación de leyes perniciosas, no podríamos esperar que tuviese una disposición a suavizar y moderar su aplicación. El mismo espíritu que había actuado a la hora de diseñarlas estará, con toda seguridad, presente al interpretarlas. Unos individuos que vulneran la Constitución en su capacidad de legisladores estarán incluso menos inclinados a reparar el daño causado al actuar en su capacidad de jueces. Y no se limita a esto. Cada una de las razones que recomiendan el mantenimiento de los jueces en sus puestos mientras conserven buena conducta, argumentan contra el depósito del poder judicial de última instancia en un cuerpo compuesto de personas elegidas por un periodo limitado. Hay algo absurdo en la idea de referir casos en primera instancia a jueces con puestos permanentes, y

en última instancia a individuos con puestos temporales y transitorios. Resulta incluso más absurdo someter las decisiones de personas elegidas por su conocimiento de derecho, adquirido mediante estudios prolongados y arduos, a la revisión y al control de personas que no tienen ese mismo mérito y que serán ineludiblemente deficientes en sus conocimientos de este campo. Los miembros de la rama legislativa rara vez se elegirán por sus habilidades en las materias que son requeridas para el puesto de juez. En este caso, habrá múltiples razones por las cuales podremos esperar todas las consecuencias negativas que surgen de tal falta de formación. Por todo ello y, asimismo, a causa de la propensión natural de estos cuerpos a las divisiones partidistas, habrá razones para temer que el pestilente aliento de las facciones pueda envenenar las fuentes de la justicia. El hábito de estar continuamente enfrentados en lados opuestos tenderá siempre a sofocar la voz del derecho y de la equidad.

Estas consideraciones nos enseñan a aplaudir la sabiduría de aquellos estados que han entregado el poder judicial de última instancia, no a una parte de la rama legislativa, sino a un cuerpo distinto e independiente. Contrario a la suposición de los que representan el plan constituyente como novedoso y sin precedentes en este aspecto, es en realidad solo una copia de las constituciones de Nueva Hampshire, Massachusetts, Pensilvania, Delaware, Maryland, Virginia, Carolina del Norte y Georgia. La preferencia mostrada por estos modelos es algo muy sensato.

En segundo lugar, no es verdad que el Parlamento de Gran Bretaña o los cuerpos legislativos de nuestros estados puedan rectificar las decisiones dudosas de sus tribunales respectivos en un sentido distinto al que podrá hacer un futuro cuerpo legislativo de los Estados Unidos. En teoría, ni la Constitución británica ni las estatales autorizan la revisión de una sentencia judicial mediante un acto legislativo. Tampoco está prohibido de forma más tajante en nuestro proyecto de Constitución que en estas otras. En todos estos casos el único obstáculo es que resulta ser algo inapropiado, según los principios generales del derecho y de la razón. Un cuerpo legislativo no puede rectificar una decisión concreta en un caso particular sin exceder sus competencias, aunque sí pueda prescribir una nueva regla para casos futuros. Este es el principio y se aplica con todas sus consecuencias de la misma manera y en la misma extensión a los gobiernos estatales y al gobierno nacional que estamos considerando. Se mire como se mire, no es posible distinguir entre ellos en este punto.

Finalmente, podemos indicar que el supuesto peligro de las invasiones judiciales de la autoridad legislativa, que se mencionan con tanta frecuencia, en realidad no son más que fantasmas. De vez en cuando podrá haber alguna interpretación equivocada y oposición a la voluntad del cuerpo legislativo, pero nunca llegarán a ser tan extensas como para constituir un inconveniente o influir en el orden del sistema político de manera sustancial. Tenemos la certeza de que esto se puede inferir de la naturaleza general del poder judicial, de los objetos con los que se relaciona, de la manera en que será ejercida, de su debilidad comparativa y de su total incapacidad para apoyar usurpaciones de poder por la fuerza. Además, esta inferencia resulta enormemente reforzada si consideramos el poder que tendrá el cuerpo legislativo sobre la rama judicial gracias al importante freno constitucional de poder iniciar encausamientos a cargos políticos en una cámara del legislativo y juzgarlos en la otra. Esto ya de por sí ofrece una seguridad absoluta. Nunca podrá haber peligro alguno de que los jueces, mediante una serie de usurpaciones deliberadas de la autoridad legislativa, se arriesguen a padecer la beligerancia conjunta de todo el cuerpo que ostenta este poder, mientras posea este los medios para castigar su engreimiento, pudiendo destituir a los magistrados. Esto debería eliminar cualquier suspicacia sobre el tema, y al mismo tiempo nos

ofrece un argumento contundente en favor de constituir al Senado como tribunal para encausamientos de cargos políticos.

Habiendo examinado y resuelto, según confío, todas las objeciones a la organización propia e independiente del Tribunal Supremo, procedo a considerar lo acertado que resulta poder establecer tribunales inferiores y las relaciones que existirán entre estos y el primero[313].

Parece ser que el poder de establecer tribunales inferiores se concibió para evitar la necesidad de tener que recurrir al Tribunal Supremo en todos los casos de jurisdicción federal. Su intención es la de permitir que el gobierno nacional pueda establecer o *autorizar* el establecimiento, en cada estado o distrito de los Estados Unidos, de tribunales que tengan competencias en temas de jurisdicción nacional dentro de los límites establecidos.

Pero entonces algunos preguntan por qué no se podría conseguir lo mismo por medio de los tribunales estatales. Esto tiene varias respuestas. Aunque estos tribunales deberían tener el máximo margen de funcionamiento y competencia, aun así, la esencia del poder en cuestión puede ser considerada como una parte necesaria del plan, aunque solo sea para dar al cuerpo legislativo nacional el poder de otorgarles jurisdicción en casos que surjan a raíz de la Constitución nacional. Tal vez encajaría con la expresión de «constituir tribunales» el conferir el poder de determinar tales casos a los tribunales ya existentes en los diversos estados, tanto como el crear nuevos tribunales con este poder. Pero, ¿no se debería haber plasmado una disposición más directa y explícita a favor de los tribunales estatales? En mi opinión hay razones de peso para no establecer una disposición así: los más entendidos en esta materia no tienen claro hasta qué punto prevalecerá un espíritu local que descalifique a los tribunales estatales a la hora de tener jurisdicción en casos nacionales, pero todos encontraremos que algunos de los tribunales de los estados podrían ser conductos inapropiados para la autoridad judicial de la Unión. Unos jueces estatales que tengan un puesto provisional, o que lo ocupen de un año para otro, no serán lo suficientemente independientes como para que les confiemos una ejecución inflexible de las leyes nacionales. Si fuese necesario confiarles la jurisdicción de primera instancia para casos que surjan bajo estas leyes, entonces sería necesario dejar la puerta a la apelación tan abierta como sea posible. La facilidad o dificultad en apelar un caso debería ser proporcional al grado de confianza que se tenga en los tribunales inferiores. Aunque estoy satisfecho con las diversas clases de casos a los que se extiende la posibilidad de jurisdicción de apelación, veo que el plan constituyente está diseñado para dar en la práctica *una vía ilimitada* a las apelaciones, lo cual constituirá una fuente de inconvenientes públicos y privados.

Tal vez sea extremadamente ventajoso y útil dividir a los Estados Unidos en cuatro, cinco o seis distritos e instituir un tribunal federal en cada distrito, en vez de tener uno en cada estado. Los jueces de estos tribunales, con la ayuda de los jueces estatales, podrán juzgar casos en las diversas partes de sus respectivos distritos, siguiendo unos circuitos determinados. Así la justicia podrá ser administrada con facilidad y celeridad, asegurando que las apelaciones se mantengan dentro de unos límites estrechos. Este plan me parece el más atractivo de los que actualmente se pueden adoptar y para ello será necesario que exista el poder de establecer tribunales inferiores en toda la medida que hallamos en la Constitución propuesta.

Estas razones me parecen suficientes para satisfacer las exigencias da una mente honesta acerca de lo defectuoso que resultaría el plan de la Convención si le faltaba este poder. Examinemos ahora en qué manera estará distribuida la autoridad judicial entre los tribunales inferiores y el Supremo de la Unión.

El Tribunal Supremo estará investido con jurisdicción original solo «en… los casos relativos a embajadores, otros ministros públicos y cónsules, así como en aquellos en que UN ESTADO sea parte»[314]. Los ministros públicos, de cualquier tipo, son representantes directos de sus soberanos. Todas las cuestiones que les conciernen están tan directamente relacionadas con la paz pública que es conveniente y apropiado que estas pasen en primera instancia al tribunal más alto de la nación, tanto para mantener la paz pública como por respeto a los soberanos a los que representan. Aunque los cónsules no sean estrictamente de carácter diplomático, al ser los agentes públicos de la nación a la que pertenecen, la misma observación se aplica en buena medida a ellos. En los casos en que es parte un Estado, no estaría acorde con su dignidad que la competencia estuviese en manos de un tribunal inferior.

Aunque tal vez vayamos a alejarnos algo del tema más inmediato de este artículo, aprovecharé la ocasión para mencionar aquí un supuesto que ha causado cierta alarma por razones muy equivocadas. Las siguientes consideraciones demostrarán que no tiene fundamento la suposición de que la posesión de bonos del Estado por ciudadanos de otro Estado haría posible llevar al Estado emisor de los bonos ante los tribunales federales por la cuantía de estos. Es algo inherente a la naturaleza de la soberanía que un individuo no puede llevar a juicio a un Estado *sin el consentimiento de este último*. Este es el sentir general y la práctica común de la humanidad, y esta exención la disfruta ahora el gobierno de cada estado de la Unión, como uno de los atributos de la soberanía. Por tanto, a menos que esta inmunidad sea cedida en el plan constituyente, permanecerá en manos de los estados y este supuesto peligro resultará ser meramente ficticio. Las circunstancias necesarias para retirar la soberanía a un estado fueron comentadas en el capítulo sobre la imposición[315] y no hace falta repetirlas aquí. Remitiéndonos a los principios establecidos allí, quedaremos satisfechos de la falta de razones para pretender que al adoptar este plan, los gobiernos estatales vayan a perder el privilegio que tienen de pagar sus deudas a su manera, libres de cualquier restricción salvo aquellas que se derivan de la buena fe. Los contratos entre una nación y unos individuos son solo obligatorios en la conciencia del soberano y no pretenden tener la fuerza de la obligatoriedad. No ofrecen ningún derecho de actuación que sea independiente de la voluntad del soberano. ¿Qué sentido tendría permitir juicios contra estados por las deudas que tienen? ¿Cómo se les obligaría a pagar? Es evidente que no sería posible sin una guerra contra el estado en cuestión, e insinuar que los tribunales federales puedan tener un poder con tales consecuencias, que destruye un derecho previo de los gobiernos estatales, sería algo totalmente forzado y sin fundamento alguno.

Retomemos de nuevo el hilo de nuestras observaciones. Hemos visto que la jurisdicción original del Tribunal Supremo estará limitada a dos clases de casos, tales que raramente tendrán lugar. En todos los demás casos de competencia federal, la jurisdicción original será de los tribunales inferiores y el Tribunal Supremo solo tendrá jurisdicción de apelación, «con las *excepciones* y con arreglo a la *reglamentación* que establezca el Congreso»[316].

Lo apropiada que resulta esta jurisdicción de apelación apenas se ha puesto en duda en cuestiones de derecho, pero ha habido clamores fuertes contra ello en lo que respecta a cuestiones de hecho[317]. Algunos individuos bien intencionados de este estado, derivando sus nociones del lenguaje y de las formas que hallamos en nuestros tribunales, han llegado a concluir que esto implica suspender los juicios con jurado, favoreciendo en su lugar el modo de juicio que hay en el derecho civil y que prevalece en nuestros tribunales testamentarios, del almirantazgo y de equidad. Se ha dado al término «jurisdicción de apelación» un sentido técnico que, en nuestro lenguaje jurídico, se utiliza comúnmente para apelaciones en el derecho civil. Pero si no me equivoco, no

se le daría este significado en ninguna otra parte de Nueva Inglaterra. En estos otros lugares es frecuente, tanto en la forma de expresarse como en la práctica, que un caso con jurado sea apelado y juzgado con otro jurado, y es incluso el procedimiento habitual hasta que haya dos fallos de un mismo lado de la contienda. Por tanto, el término «de apelación» no se entiende de la misma manera en Nueva Inglaterra que en Nueva York, lo cual demuestra que es inapropiada una interpretación técnica derivada de la jurisprudencia de un estado concreto. En sentido abstracto, esta expresión solo denota el poder de un tribunal para revisar una causa juzgada por otro, en relación con los aspectos legales o los hechos, o ambos. La manera de hacerlo puede depender de antiguas costumbres o de disposiciones legislativas (y en un gobierno nuevo dependerá de este último). Podrá ser con o sin jurado, dependiendo de cuál se determine como más aconsejable. Por tanto, si bajo la Constitución propuesta se admitiera la reexaminación de los hechos de un caso que haya sido juzgado por un jurado, esto podrá ser regulado de tal manera que otro jurado juzgue el caso, o bien se podrá devolver al tribunal inferior para celebrar otro juicio sobre los hechos, o se podrá resolver directamente en el Tribunal Supremo.

Pero esto no implica que al Tribunal Supremo se le faculte para una reexaminación de los hechos, una vez determinados por un jurado. ¿Por qué no podríamos decir, con la mayor corrección, que cuando en este estado hay un recurso de apelación de un tribunal inferior a uno superior, el último tiene jurisdicción de hecho tanto como de derecho?[318] Es verdad que no puede mandar una nueva investigación de los hechos, pero toma conocimiento de las causas según aparecen en los registros, y pronuncia la ley según se aplique a ellos. Esta es la jurisdicción de hecho y de derecho, y no puede ser divida. Aunque los tribunales de *common law* de este estado determinan hechos disputados por un jurado, no hay duda de que tienen jurisdicción tanto de hecho como de derecho. Por tanto, cuando hay acuerdo sobre lo primero, no hay recurso a un jurado, sino que se procede directamente a dictar sentencia. En suma, arguyo sobre esta base que la expresión «conocerá en apelación, tanto del derecho como de los hechos»[319], no implica necesariamente una reexaminación en el Tribunal Supremo de los hechos probados por jurados en tribunales inferiores.

Las siguientes ideas pueden haber influido en la Convención en relación con esta disposición. Pueden haber argumentado que la jurisdicción de apelación del Tribunal Supremo se extenderá a casos que se podrán determinar de distintas maneras, algunos según *COMMON LAW* y otros según el DERECHO CIVIL. En el primer caso el Tribunal Supremo generalmente solo tendrá competencias para revisar el derecho, mientras que en el segundo caso es habitual que se puedan reexaminar los hechos en ciertos casos, como por ejemplo en casos de presas o capturas, lo cual podría ser esencial para mantener la paz pública. Por tanto, es necesario que la jurisdicción de apelación se extienda en ciertos casos a cuestiones de hecho en su sentido más amplio. No vale hacer una excepción expresa para casos que hayan sido juzgados en primera instancia por un jurado, porque en algunos estados *todos los casos* son juzgados de esta manera[320]. Una excepción así no permitiría la revisión de cuestiones de hecho en los casos en que fuera apropiado, como tampoco en casos inapropiados. Para evitar cualquier inconveniente, lo más seguro es declarar que el Tribunal Supremo poseerá en general jurisdicción de apelación tanto para cuestiones de derecho como de los *hechos* y que esta jurisdicción estará sujeta a tales *excepciones* y regulaciones como dicte el cuerpo legislativo nacional. Esto permitirá que el gobierno lo modifique según mejor se ajuste a los fines de la justicia y seguridad públicas.

Esta forma de entender la cuestión, por lo menos, no deja lugar a dudas sobre lo falaz y torticera que resulta la interpretación de esta disposición como una supuesta *abolición* del derecho a un

juicio con jurado. El cuerpo legislativo de los Estados Unidos tendrá plenos poderes para dictar que, en casos de apelación al Tribunal Supremo, no se reexaminen los hechos cuando han sido juzgados inicialmente por un jurado. Esta sería ciertamente una excepción autorizada, pero si por la razón ya mencionada se entendiera como demasiado extensa, se podría limitar a casos de *common law* que utilicen esa forma de juzgar.

Las observaciones que hemos realizado hasta ahora sobre la autoridad del poder judicial se resumen en esto: que está cuidadosamente limitada a los casos que son palmariamente apropiados bajo la jurisdicción de la judicatura nacional; que al dividir esta autoridad se reserva una porción muy pequeña de la jurisdicción original para el Tribunal Supremo y el resto se delega a tribunales inferiores; que el Tribunal Supremo poseerá una jurisdicción de apelación, tanto de hecho como de derecho, en todos los casos referidos a él aunque sujeto a las *excepciones y regulaciones* que resulte prudente establecer; que esta jurisdicción de apelación en ningún caso supone *abolir* el derecho a un jurado; y que, en fin, un grado ordinario de prudencia e integridad en las cámaras legislativas federales nos asegurarán sólidas ventajas al establecer la judicatura propuesta, sin exponernos a ninguno de los inconvenientes que se han vaticinado como producto de esta regulación.

PUBLIUS (Hamilton)

Número 82
El poder judicial de la Unión y de los estados miembros

The New York Packet, 9 de julio de 1788

La construcción de un nuevo gobierno, aunque se haga con cuidado y sabiduría, siempre dará pie a cuestiones de gran complejidad y sutileza, que podremos esperar, de modo especial, al haber establecido una Constitución fundada sobre la incorporación total o parcial de una serie de soberanías distintas. Solo el transcurso del tiempo podrá madurar y perfeccionar un sistema tan complejo, estableciendo el sentido de todas sus partes y ajustándolas unas con otras en un CONJUNTO armonioso y ordenado.

Estas cuestiones han surgido con respecto al plan propuesto por la Convención y, sobre todo, en lo que atañe al poder judicial. Las preguntas principales, a este respecto, tienen que ver con los tribunales estatales y los casos que serán competencia de la jurisdicción federal. ¿Esta jurisdicción será exclusiva, o poseerán los tribunales una jurisdicción compartida y, si acontece esto último, qué relación tendrán con los tribunales nacionales? Estas son las preguntas que encontramos en boca de personas sensatas y, sin duda, se merecen nuestra atención.

Los principios ya establecidos en un artículo anterior[321] nos enseñan que los estados mantendrán toda autoridad *preexistente* salvo aquella que sea delegada exclusivamente a la cabeza federal. Esta delegación exclusiva de competencia solo puede darse en tres casos: cuando una competencia exclusiva está expresamente conferida a la Unión, cuando una competencia concreta está concedida a la Unión y se ha prohibido que los estados ejerzan una competencia similar, o cuando una competencia está concedida a la Unión y una competencia similar en los estados

resultaría totalmente incompatible. Aunque estos principios no se apliquen con la misma fuerza al poder judicial que al legislativo, me inclino a pensar que, en general, son razonables tanto para el primer como para el segundo. Con esta idea, estableceré como regla que los tribunales estatales *mantendrán* la jurisdicción que ahora tienen, a menos que se vea sustraída siguiendo uno de los sentidos que enumeramos.

La única parte de la Constitución propuesta que parece limitar los casos de jurisdicción federal a los tribunales federales se halla en esta cita: «el PODER JUDICIAL de los Estados Unidos *se depositará* en un Tribunal Supremo y en *los* tribunales inferiores que el Congreso instituya y establezca en lo sucesivo…»[322]. Esto se podría interpretar como queriendo indicar que solo el Tribunal Supremo y los tribunales inferiores de la Unión tendrán el poder de decidir las causas que caen en su campo de autoridad. O bien simplemente podría indicar que los órganos de la judicatura nacional serán un Tribunal Supremo y tantos tribunales subordinados como el Congreso vea apropiado crear, es decir, que los Estados Unidos deberán ejercer el poder judicial que se les ha otorgado, por medio de un Tribunal Supremo y cierto número de tribunales inferiores establecidos al efecto. La primera interpretación excluye la jurisdicción compartida con los tribunales estatales mientras que la segunda la admite. Ya que la primera resultaría ser, por implicación, una enajenación de poderes de los estados miembros, la segunda interpretación me parece la más natural y defendible.

Pero esta doctrina de jurisdicción compartida solo se aplica de manera clara a casos en que los tribunales estatales ya hayan tomado conocimiento de una causa previamente. No se muestra tan evidente en relación con casos que puedan surgir y estar *específicamente* relacionados con la nueva Constitución. No permitir que los tribunales estatales tengan derecho de jurisdicción en tales casos no puede ser considerado como un recorte de una autoridad preexistente. Por tanto, en el transcurso del proceso de legislar sobre los asuntos que se le han encomendado, los Estados Unidos podrían decidir que determinados casos que surgen de acuerdo con una reglamentación concreta solamente se envíen a los tribunales federales, si lo considerara oportuno. Pero sostengo que los tribunales estatales no perderán nada de su jurisdicción original, salvo la que tenga que ver con una apelación. Incluso opino que, en caso de que no estén expresamente excluidos por futuros actos del cuerpo legislativo nacional, estos tribunales tomarán conocimiento de las causas que puedan surgir a raíz de estos actos. Esta inferencia procede de la naturaleza del poder judicial y del sentido general del sistema. El poder judicial de cada gobierno mira más allá de sus propias leyes locales o municipales y, en casos civiles, abarca todos los temas de litigio entre las partes que se hallan bajo su jurisdicción, aunque las causas de la disputa estén relacionadas con las leyes de la parte más distante del planeta. En nuestros tribunales podrán ser objeto de discusión legal tanto las leyes de Japón como de Nueva York. Si además consideramos a los gobiernos estatales y al nacional como son en realidad, es decir, como partes de UN TODO, vistos como sistemas imbricados entre sí, parece concluyente la inferencia de que los tribunales estatales tendrán una jurisdicción compartida con los tribunales nacionales en todos los casos que surjan bajo las leyes de la Unión, cuando esto no esté expresamente prohibido.

Esto da pie a otra pregunta: ¿qué relación habrá entre tribunales nacionales y estatales en casos de jurisdicción compartida? Mi respuesta es que una apelación de los tribunales estatales pasaría, sin duda, al Tribunal Supremo de los Estados Unidos. La Constitución otorga de manera directa una jurisdicción de apelación al Tribunal Supremo en todos los casos enumerados como de jurisdicción federal en los que no tenga una jurisdicción original, sin ninguna expresión que limite este funcionamiento solo a los tribunales federales inferiores. Se ha tenido en cuenta solo el objeto

de la apelación sin considerar de qué tribunales procede. Por esto, y por la lógica que se sigue de ello, deberíamos interpretarlo en un sentido que incluya a los tribunales estatales. Este tendría que ser el caso porque, si no fuera así, habría que excluir a los tribunales locales de jurisdicción compartida en cuestiones de interés nacional, para evitar que la autoridad judicial de la Unión sea evadida a placer por cualquier demandante o fiscal. No deberíamos ponernos en una de estas situaciones sin una necesidad patente. La segunda sería totalmente inadmisible, pues iría en contra de algunos de los fines más importantes y manifiestos del gobierno propuesto por la Convención y desbarataría sus medidas. Tampoco percibo ninguna base para suponer tal cosa. Conforme al comentario ya hecho, los sistemas nacional y estatal han de ser entendidos como partes de UN CONJUNTO. Los tribunales estatales serán auxiliares naturales para la ejecución de las leyes de la Unión. Y una apelación de ellas pasaría naturalmente al tribunal que está destinado a unificar y a asimilar en última instancia los principios de la justicia nacional y las reglas de decisiones nacionales. El propósito obvio del plan constituyente es que todas las causas que están incluidas en las categorías especificadas tendrán su resolución original o final en los tribunales de la Unión, por razones de evidente peso público. Por tanto, limitar las expresiones generales que dan jurisdicción de apelación al Tribunal Supremo solo a apelaciones de los tribunales federales inferiores, en vez de permitir que se extienda a incluir a las de tribunales estatales, sería un recorte de la extensión de los términos y una subversión de sus intenciones, realizada de manera contraria a todo principio razonable de interpretación.

¿Ahora bien, se podría apelar una causa de un tribunal estatal a los tribunales federales inferiores? Esta es otra de las preguntas que han surgido y resulta más difícil de responder que a la anterior. Las siguientes consideraciones ofrecen una respuesta afirmativa. En primer lugar, el plan constituyente autoriza al cuerpo legislativo nacional a «crear tribunales inferiores al Tribunal Supremo»[323]. Luego declara que «*se depositará* el PODER JUDICIAL de los Estados Unidos en un Tribunal Supremo y en los tribunales inferiores que el Congreso instituya y establezca…»[324]. Después enumera los casos a los que se extenderá este poder judicial. Luego divide la jurisdicción del Tribunal Supremo en original y de apelación, pero no define la jurisdicción de los tribunales inferiores. Los únicos rasgos descriptivos de los mismos son que serán «inferiores al Tribunal Supremo» y que no sobrepasarán los límites especificados para la judicatura federal. No declara si tendrá autoridad original o de apelación, o ambas. Todo esto parece quedar a discreción del poder legislativo ordinario. Siendo este el caso, no veo ningún impedimento para establecer una vía de apelación de los tribunales estatales a los tribunales federales inferiores, y no es difícil imaginar las muchas ventajas que podrán resultar de poder hacer esto. Reduciría las razones que favorecen la multiplicación de tribunales federales y permitiría restringir la jurisdicción de apelación del Tribunal Supremo. Los tribunales estatales, entonces, podrían tener un control más completo de causas federales y las apelaciones, en vez de pasar al Tribunal Supremo, en la mayoría de los casos se considerarían apropiadas para pasar de los tribunales estatales a los tribunales de distrito de la Unión.

PUBLIUS (Hamilton)

Número 83

El poder judicial en relación con los juicios con jurado

The New York Packet, 22 de julio de 1788

La objeción al plan constituyente que ha tenido mayor éxito en este estado de Nueva York, y tal vez en algunos de los otros, es *la referida a la falta de una disposición constitucional* que contemple juicios con jurado en casos civiles[325]. Se ha mostrado y expuesto repetidamente que esta objeción suele ser utilizada de forma capciosa, pero continúa siendo alegada en todos los escritos y conversaciones de la oposición. El mero silencio constitucional en cuanto a los *casos civiles* se ha representado como una abolición de los juicios con jurado. Las alegaciones que utilizan esto como pretexto están ingeniosamente calculadas para convencer a la gente de que se pretende una abolición completa y universal de los jurados, que se extenderá no solo a cualquier tipo de caso civil, sino también a *causas criminales*. Con todo, argumentar sobre esto último sería tan vano e inútil como intentar demostrar decisivamente la *existencia de la materia,* o alguna de aquellas proposiciones que, por su evidencia interna, son innegables una vez expresadas en un lenguaje adecuado para transmitir su sentido.

En cuanto a las causas civiles, se han argüido sutilezas casi tan irrelevantes que no merecen ser refutadas, llegando a concluir que algo está enteramente *abolido* por el hecho de que *no se hizo provisión* para ello en la Constitución. Cualquiera que tenga discernimiento percibirá la gran diferencia que hay entre guardar *silencio* sobre algo y *excluirlo*. Pero ya que los inventores de esta falacia han intentado basarla en ciertas *máximas jurídicas* de la interpretación, que han tergiversado, privándolas de su verdadero sentido, tal vez no sea completamente improductivo explorar el terreno que han ocupado.

Las máximas sobre las que se basan son de esta índole: «una especificación de los particulares de algo, constituye una exclusión de las generalidades», o «la expresión de una cosa es, a su vez, la exclusión de otra». Por ello, dicen que al haber establecido constitucionalmente los juicios con jurado en casos criminales y al mantener silencio en cuanto al ámbito civil, por implicación, este silencio resulta en una prohibición constitucional de los juicios con jurado en este último caso.

Las reglas de la interpretación jurídica son reglas de *sentido común* que han sido adoptadas por los tribunales a la hora de interpretar las leyes. Por ello, la verdadera prueba de que existe una aplicación justa de las mismas es que haya coherencia con la fuente de la que derivan. Siendo esto así, quisiera saber si es razonable o se ajusta al sentido común suponer que una disposición que obliga al poder legislativo a encomendar los juicios de causas criminales a un jurado, también implica una interdicción de su derecho a autorizar o a permitir esa forma de juicio en otros casos. ¿Es normal suponer que un mandato para hacer algo, constituye además una prohibición de hacer otra cosa, cuando antes existía la potestad para hacerla y sin que sea incompatible con la cosa que se manda hacer? Si esta suposición resulta innatural o irracional, entonces no puede ser racional mantener que el requisito de tener juicios con jurado en ciertos casos sea una prohibición de ello en otros casos.

La potestad de constituir tribunales es, a su vez, un poder para determinar la manera de juzgar y, en consecuencia, si la Constitución no dice nada sobre el tema de los jurados, el poder legislativo tendrá la libertad de adoptar esta institución o de no hacerlo. Esta discrecionalidad está limitada por el requerimiento expreso de tener juicios con jurado en todos los casos criminales, pero está claro que se mantiene la discrecionalidad en relación con las causas civiles, al haber un silencio absoluto sobre este tema. La especificación de una obligación a juzgar todas las causas criminales

de cierta manera, de hecho excluye la obligación o necesidad de emplear la misma forma en causas civiles, pero no limita *el poder* de la rama legislativa para utilizar esta forma si lo considera apropiado. Por tanto, pretender que el cuerpo legislativo nacional no podrá hacer uso de una libertad absoluta a la hora de decidir que todas las causas civiles de jurisdicción federal sean juzgadas por jurados, resulta ser una limitación sin base jurídica alguna.

De estas observaciones se deriva la siguiente conclusión: que no estará abolido el juicio con jurado en casos civiles, y que el uso que se intentó hacer de las máximas citadas resulta de todo punto contrario a la razón y al sentido común, y por tanto inadmisible. Incluso si estas máximas tuviesen un sentido técnico preciso que se correspondiese con las ideas de estos individuos que las citan, y no es el caso, seguirían sin ser aplicables a una Constitución de gobierno. El sentido natural y obvio de sus disposiciones será el verdadero criterio de interpretación a aplicar en relación con este tema, y no unas meras reglas técnicas.

Habiendo visto que las máximas que se han empleado como fundamento por los adversarios de la Constitución no sostienen el uso que hacen de ellas, esforcémonos por determinar cómo utilizarles de manera cabal, y cuál es su verdadero sentido. La mejor forma de hacer esto es con ejemplos. El plan constituyente declara que el poder del Congreso, es decir, del *cuerpo legislativo nacional,* se extenderá a determinados casos que están enumerados. Esta especificación de ejemplos concretos evidentemente excluye cualquier pretensión de una autoridad legislativa general porque, si la intención fuese la de establecer una autoridad general, entonces una cesión positiva de poderes especiales sería absurda y sin utilidad alguna.

Del mismo modo, la Constitución declara que la autoridad judicial de la judicatura federal se extiende a ciertos casos concretos, que están especificados. Este listado de casos determina los límites precisos más allá de los cuales no pueden extender su jurisdicción los tribunales federales, porque esta especificación sería nula si no excluyese cualquier idea de autoridad más extensa que los objetos enumerados como de su jurisdicción.

Estos ejemplos podrían ser suficientes para aclarar las máximas mencionadas y demostrar la manera en que se deberían utilizar. Pero para evitar cualquier posibilidad de malos entendidos sobre este tema, añadiré un caso más para demostrar el uso apropiado de estas máximas y la tergiversación que se ha hecho de ellas.

Supongamos que por las leyes de este estado[326] una mujer casada no puede traspasar su patrimonio a otra persona, y que el cuerpo legislativo, considerando esto como un mal, legislara que podía disponer de su propiedad por medio de un escrito ejecutado en presencia de un magistrado. En tal caso no hay duda de que la especificación implicaría una exclusión de cualquier otro tipo de traspaso, porque la mujer no tenía ningún poder anterior para traspasar su propiedad y la especificación determina la vía concreta que deberá emplear para alcanzar este fin. Supongamos, además, que en una parte posterior del mismo acto declarara que ninguna mujer podrá traspasar un patrimonio de un cierto valor sin el consentimiento de tres de sus familiares más cercanos, evidenciado por su firma en el escrito. ¿Se podría inferir de esta regla que una mujer casada no podrá traspasar una propiedad de valor inferior con un escrito que muestre la aquiescencia de sus familiares? Esta interpretación es tan absurda que no merece ser refutada y, sin embargo, es precisamente la posición que deben demostrar los que argumentan que los juicios con jurado están abolidos en los casos civiles por estar expresamente previstos en los casos de naturaleza criminal.

De estas observaciones quedará indudablemente claro que la Constitución propuesta en ningún caso elimina los juicios con jurado. También es verdad que en cuanto a lo que realmente le va a interesar a la gran mayoría de la gente con respecto a las controversias entre individuos, esa

institución quedará en la misma situación en la que está bajo las constituciones estatales, y en modo alguno se verá alterada o influida por la adopción del plan constitucional bajo consideración. Esta aseveración se basa en que la judicatura nacional no tendrá jurisdicción en estos casos, por lo que seguirán siendo juzgados, como hasta ahora, solo por los tribunales estatales, según dicten las respectivas constituciones y leyes estatales. Todas las causas sobre bienes raíces, salvo cuando entren en cuestión títulos por cesiones de tierra hechas por otros estados, y todos los demás pleitos entre ciudadanos de un mismo estado, estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los tribunales estatales, salvo los casos relativos a violaciones positivas de los artículos de la Unión por actos de los cuerpos legislativos estatales. Si añadimos a esto que las causas del almirantazgo, y casi todas las demás que son de jurisdicción de equidad, se deciden bajo el gobierno actual sin la intervención de un jurado, todo ello nos lleva a inferir que la forma actual de esta institución no se verá influida muy extensamente por la alteración propuesta para nuestro sistema de gobierno.

Aunque solo concuerden en esto, tanto amigos como adversarios del plan constituyente están de acuerdo en el valor que atribuyen a los juicios con jurado. Si hay alguna diferencia entre ellos, es esta: los primeros ven a los jurados como una valiosa salvaguarda de la libertad, mientras que los últimos los representan como el paladio mismo de un gobierno libre. Por mi parte, cuanto más he observado el funcionamiento de esta institución, más razones he encontrado para tenerla en alta estima. Sería enteramente superfluo examinar hasta qué punto merece ser considerado útil o esencial en una república representativa, o cuánto mayor mérito merecerá como defensa contra la opresión por parte de un monarca hereditario, que como barrera a la tiranía de magistrados populares en un gobierno popular. Discusiones de este tipo resultan más intelectualmente interesantes que provechosas políticamente, pues todos están convencidos de la utilidad de esta institución y de su efecto favorable sobre la libertad. Pero reconozco que no soy capaz de discernir un vínculo indisoluble entre la existencia de la libertad y los juicios con jurado en casos civiles. La arbitrariedad en el encausamiento de cargos públicos, en los métodos de enjuiciar supuestas ofensas y en los castigos por convicciones arbitrarias, siempre han parecido ser las grandes máquinas del despotismo judicial, y todas están relacionadas con procesos criminales. El juicio con jurado en casos criminales, apoyado por el derecho de *habeas corpus,* parece ser lo único que está afectado por esta cuestión, y ambos están absolutamente resueltos en el plan constituyente.

Se ha dicho que el juicio con jurado es una salvaguarda contra un ejercicio opresivo del poder tributario, y esto merece ser examinado. Es evidente que no puede tener ninguna influencia sobre el cuerpo legislativo en cuanto al *importe* de los impuestos, ni en cuanto a los hechos imponibles se refiere, ni en cuanto a la *regla* por la que se aplican los impuestos. Por tanto, si puede tener alguna influencia, tendrá que ser sobre el modo de recaudarlos y la conducta de los funcionarios encomendados con la ejecución de la legislación contributiva.

En cuanto a la manera de recaudar impuestos que se utiliza en este estado de Nueva York, bajo nuestra Constitución estatal los juicios ya no contemplan el uso de un jurado en la mayoría de los casos. Normalmente los impuestos se recaudan por el procedimiento más inmediato del embargo y venta, como en los casos de alquileres. Todos están de acuerdo en que esto resulta esencial para la eficacia de las leyes tributarias. Proceder a un dilatado proceso judicial con juicio para cobrar los impuestos debidos por algunos ciudadanos, no es algo que se ajuste a las exigencias del público ni fomenta lo más favorable para estos. A menudo ocasionaría una acumulación de mayores gastos que la suma original del impuesto debido.

En cuanto a la conducta de los funcionarios de hacienda, la disposición que provee que haya juicios con jurado en casos criminales ofrece la seguridad que buscamos. Los abusos deliberados

de la autoridad pública cuando llegan a oprimir a un ciudadano, y cualquier tipo de extorsión oficial, son infracciones contra el gobierno libre por las cuales podrán ser procesados y castigados sus autores, según las circunstancias del caso.

La excelencia de los juicios con jurado en casos civiles parece relacionarse con circunstancias ajenas a la conservación de la libertad. El mayor argumento a su favor es que resulta constituir una seguridad contra la corrupción. Al haber siempre más tiempo y mayores oportunidades para influir en un cuerpo permanente de magistrados que en un jurado constituido para esa ocasión, podemos suponer que una influencia tendente a corromper hallaría una vía más abierta hacia el primer grupo que hacia el segundo. Pero la fuerza de esta consideración se ve mitigada por otros factores. El *sheriff,* que convoca los jurados ordinarios, y los secretarios de tribunal que nombran a los jurados especiales, son funcionarios permanentes y, al actuar de manera individual, pueden ser vistos como más fácilmente corruptibles que los jueces, como cuerpo colectivo. No es difícil discernir que estos funcionarios podrían actuar de manera tan eficaz como unos jueces corruptos, eligiendo a miembros del jurado que sirviesen a los propósitos de una de las partes en el juicio. Además, parece justo suponer que sería más fácil ganarse a unos miembros del jurado tomados impropiamente del público, que ganarse a personas que han sido elegidas por el gobierno debido a su rectitud y buen carácter. Aun así, tomando en cuenta estas consideraciones negativas, los juicios con jurado seguirán siendo un valioso freno a la corrupción. Aumentan enormemente los impedimentos al éxito de las prácticas corruptas. En la actualidad resulta necesario corromper tanto al tribunal como al jurado. Si el jurado ha errado claramente, el tribunal generalmente mandará que haya un nuevo juicio, y en general resultará poco provechoso influir en el jurado sin ganarse también al tribunal. Por tanto, aquí tenemos una seguridad doble y es fácil de apreciar que esta complicada combinación tiende a mantener la pureza de ambas instituciones. Al aumentar los obstáculos al éxito, tiende a desanimar cualquier intento por manchar la integridad de cualquiera de ellos. Las tentaciones a prostituirse que tendrán que resistir los jueces, serán sin duda menos numerosas cuando se requiere la colaboración de un jurado que cuando ellos mismos tienen la autoridad exclusiva en todas las causas.

Dejando entonces a un lado las dudas que planteo en cuanto a la importancia que tendrán los juicios con jurado en casos civiles para la protección de la libertad, admito que en la mayoría de los casos es un método excelente para decidir cuestiones de propiedad, si se siguen unas reglas adecuadas. Solo por eso ya se merecería una disposición constitucional, si se pudiesen fijar los límites a los que debería extenderse. Hay sin embargo en todos los casos gran dificultad a este respecto y cualquiera que no esté obnubilado por el entusiasmo deberá reconocer el hecho de que, en un gobierno federal, esta dificultad será bastante mayor, al estar formado por un conjunto plural de sociedades con valores e instituciones que varían entre si de manera manifiesta. Por mi parte, cada vez que examino el tema me siento más convencido de la realidad de los obstáculos que evitaron la inclusión de una disposición sobre esto en el plan constituyente, según nos informan fuentes fidedignas.

La gran diferencia entre los límites de un juicio con jurado en distintos estados no es en general algo muy conocido y, como tendrá una considerable influencia sobre la sentencia que dictaremos sobre la omisión de la que se quejan, será necesaria una explicación al respecto. Los organismos judiciales de este estado de Nueva York se asemejan más a los de Gran Bretaña que los de cualquier otro estado. Tenemos tribunales de *common law,* tribunales testamentarios (análogos en ciertos temas a los tribunales espirituales en Inglaterra), tribunales de almirantazgo, y un tribunal de cancillería. Solo predominan los juicios con jurado en los tribunales de *common law,* aunque con

ciertas excepciones. En todos los demás hay un solo juez que preside, y en general sigue su curso el derecho eclesiástico o civil sin la ayuda de un jurado[327]. En Nueva Jersey hay un tribunal de cancillería que funciona como el nuestro pero no hay ni tribunales de almirantazgo ni testamentarios en el sentido en que están establecidos aquí. En ese estado los tribunales de *common law* ejercen su jurisdicción en causas que aquí se deciden en los tribunales de almirantazgo y testamentarios y, por supuesto, los juicios con jurado están más extendidos en Nueva Jersey que en Nueva York. Posiblemente se pueda decir que va incluso más allá Pensilvania, pues no tiene tribunal de cancillería y sus tribunales de *common law* tienen jurisdicción de equidad. Existe un tribunal de almirantazgo pero no hay ningún tribunal testamentario, por lo menos del tipo que tenemos nosotros. En este respecto Delaware siguió el ejemplo de Pensilvania. Maryland se asemeja más a Nueva York, y esto también se aplica a Virginia, salvo que en este último existe una pluralidad de jueces de cancillería. Carolina del Norte tiene ciertas similitudes con Pensilvania, y Carolina del Sur con Virginia. Creo, sin embargo, que en algunos de los estados que tienen tribunales de almirantazgo propiamente dichos, las causas que les llegan pueden ser juzgadas por jurados. En Georgia solo hay tribunales de *common law,* y una apelación se tramita directamente, de oficio, del veredicto de un jurado a otro jurado que se denomina especial, y que tiene una manera particular de ser nombrada. En Connecticut no hay tribunales de cancillería o de almirantazgo como tal, y sus tribunales testamentarios no tienen jurisdicción contenciosa. Sus tribunales de *common law* tienen jurisdicción de almirantazgo y, hasta cierto punto, de equidad. Su Asamblea General es el único tribunal de cancillería para casos importantes. En Connecticut, por tanto, los juicios con jurado se extienden *en la práctica* más allá que en ningún otro estado citado hasta ahora. Entiendo que Rhode Island es en este sentido bastante parecido a Connecticut. En cuanto a la conjunción de jurisdicciones de ley, equidad y almirantazgo, Massachusetts y Nueva Hampshire están en una situación similar. En los cuatro estados del este los juicios con jurado tienen un fundamento más extenso que en los demás estados y además tiene una peculiaridad que ningún otro llega a tener en tal grado: se permite la apelación *de oficio* de un jurado a otro hasta que se consiga dos veredictos de tres a favor de una parte.

De este repaso concluimos que existe una diversidad palpable entre los diversos estados, tanto en la forma como en la extensión del uso de los jurados en casos civiles. De este hecho surgen las siguientes reflexiones palmarias: primero, que la Convención no iba a poder establecer una regla general que se correspondiese con las circunstancias de todos los estados; y segundo, que tomar el sistema de un estado como patrón sería tan arriesgado o más que omitir cualquier disposición al respecto, dejando que sea determinado por regulación legislativa, tal y como se hizo en el proyecto de Constitución.

Las propuestas que se han hecho para suplir esta omisión en realidad han servido para mostrar la dificultad del tema, pero sin resolverlo. La minoría de Pensilvania ha propuesto la siguiente expresión a este fin: «los juicios con jurado se mantendrán como hasta ahora». Sostengo que esto no tendría sentido alguno y sería nulo. Hemos de entender necesariamente que el OBJETO de todas las disposiciones generales de la Constitución es, en su capacidad unida o colectiva, los Estados Unidos. Es evidente que los juicios con jurado son conocidos en cada estado por separado, con ciertas limitaciones, pero en los Estados Unidos *como tal* son totalmente desconocidos porque el actual gobierno federal no tiene ningún poder judicial. En consecuencia, no hay ningún antecedente apropiado ni estructura anterior al que se pueda referir el término de *hasta ahora*. Por tanto, esta expresión estaría desprovista de un sentido preciso y resultaría inoperante debido a su falta de concreción.

Por una parte, la forma de esta disposición no conseguiría cumplir el propósito de sus autores, y por otra parte, si capto bien su intención, resulta inapropiada en sí. Entiendo que haría que se juzguen causas con jurados en los tribunales federales cuando en el estado donde se haya este tribunal se utilizaría ese tipo de juicio en un caso parecido en los tribunales de dicho estado. Es decir, las causas de almirantazgo deberán ser juzgadas así en Connecticut pero no en Nueva York. El funcionamiento caprichoso de un método tan variado para juzgar casos similares bajo un mismo gobierno es, en sí, razón suficiente para hacer que sea contraria a ella toda persona con una opinión bien formada. El que una causa fuera juzgada con o sin jurado dependería en gran número de casos de la ubicación accidental del tribunal y de las partes implicadas.

Pero en mi opinión esta no es la mayor de las objeciones. Tengo una profunda y decidida convicción de que existen muchos casos en que no es factible realizar un juicio con jurado. Pienso sobre todo en casos que conciernen la paz pública con otras naciones, es decir, en la mayoría de los casos que versan sobre cuestiones de derecho internacional. Entre otros, todos los casos de presas de guerra son de esta naturaleza. No se puede suponer que sean competentes los jurados en investigaciones que requieren un conocimiento completo de las leyes y de los usos internacionales y, a veces, estarán bajo la influencia de impresiones que evitarán que presten suficiente atención a las consideraciones de las políticas públicas que deberían guiar sus pesquisas. Está claro que siempre existirá el peligro de que se infrinjan los derechos de otras naciones en razón de sus decisiones y esto podría ser motivo de represalias y guerras. El campo apropiado para los jurados es la determinación de cuestiones de hecho pero, en la mayoría de los casos, las consecuencias jurídicas están entrelazadas con los hechos de tal manera que resulta impracticable distinguir entre las dos.

En relación con causas de presas bélicas, añade gran peso a este comentario el mencionar que la forma de juzgarlas ha sido considerado merecedor de una regulación concreta en diversos tratados entre potencias europeas y que, según estos tratados, en Gran Bretaña se deciden en última instancia ante el rey mismo en su Consejo Privado, y allí se reexaminan tanto los hechos como cuestiones de derecho. Esto es suficiente para demostrar que resultaría impolítico incluir una disposición fundamental en la Constitución que hiciese que los sistemas estatales fuesen un patrón para el gobierno nacional en este tema, y que sería peligroso cargar al gobierno con cualquier disposición constitucional que no sea indiscutiblemente apropiada.

Tengo convicciones igualmente firmes de que surgen grandes ventajas de separar la jurisdicción de equidad de la legal, y que las causas que pertenecen a la primera categoría serían inapropiadas para jurados. Los tribunales de equidad se usan notable y principalmente para resolver *casos extraordinarios* que constituyen *excepciones* a las reglas generales[328]. Si la jurisdicción de estos casos se juntara con la jurisdicción ordinaria, tendería a desajustar las reglas generales y a someter cada caso que surge a una determinación *especial,* mientras que una separación de los dos tiene el efecto contrario, convirtiendo a cada uno en centinela del otro, manteniendo a cada uno dentro de unos límites apropiados. Además, las circunstancias que hacen que ciertos casos sean apropiados para un tribunal de equidad, en muchas ocasiones son tan peculiares y complejas que resultan incompatibles con la naturaleza de los juicios con jurado. A menudo requieren una investigación tan larga, detallada y crítica que resultaría inviable para personas que tienen otras ocupaciones y que se ven obligadas a tomar una decisión antes de poder volver a su trabajo. Las características claves de este tipo de juicio son la simplicidad y la celeridad, las cuales exigen que el asunto a decidir se limite a un punto obvio. La litigación que suele ser común en los tribunales de cancillería a menudo incluye una larga lista de detalles minuciosos y esquivos.

Es verdad que la división de la jurisdicción en legal y de equidad es una particularidad del sistema de jurisprudencia inglés, siendo este el modelo seguido en varios estados de América. Pero también es verdad que, entre los casos en que se dan ambas jurisdicciones, no ha habido ningún ejemplo de juicio con jurado. Esta separación resulta esencial para preservar a esta institución en su pureza original. La naturaleza de un tribunal de equidad permite fácilmente la extensión de su jurisdicción a cuestiones de ley, pero se puede sospechar que un intento de ampliar la jurisdicción de los tribunales de ley a cuestiones de equidad no solo desaprovechará las ventajas que se derivan de los tribunales de cancillería, según la intención con la que fueron establecidos en este estado, sino que además tenderá a cambiar paulatinamente la naturaleza de los tribunales de ley y a socavar los juicios con jurado, al introducir cuestiones demasiado complejas para ser decididas de esta manera.

Estas me han parecido razones concluyentes que obraban en contra de incorporar los sistemas de todos los estados en la estructura de la judicatura nacional, lo cual se supone que es el proyecto de la minoría de Pensilvania. Examinemos ahora hasta qué punto podrá remediar el supuesto defecto la propuesta de Massachusetts. Han propuesto lo siguiente: «en acciones civiles entre ciudadanos de distintos estados, cada cuestión de hecho, que surja en *acciones de common law,* podrá ser juzgada por un jurado si las dos partes o una de ellas lo pidiesen».

En el mejor de los casos, esta disposición se limita a un solo tipo de causas. Es justo inferir de ello que la Convención de Massachusetts consideró este tipo como el único de las causas federales en que sería apropiado realizar un juicio con jurado, o bien que si deseaban una disposición más extensa, no encontraron la forma práctica de diseñar una que consiguiera su fin de manera acertada. Si fue lo primero, la omisión de una disposición sobre un aspecto tan parcial nunca se podrá considerar como una imperfección grave del sistema. Si fue por la otra razón, ofrece clara evidencia de la extrema dificultad que hay en conseguirlo.

Pero esto no es todo: si nos centramos en las observaciones ya hechas sobre los tribunales que funcionan en los diversos estados de la Unión y los diversos poderes que ejercen, veremos que no hay expresiones más vagas o imprecisas que las empleadas al describir a *qué* tipos de causas se quería extender el derecho a celebrar un juicio con jurado. En este estado los límites entre acciones de *common law* y de jurisdicción de equidad se determinan siguiendo las reglas establecidas en Inglaterra al respecto. En muchos otros estados los límites son menos precisos. En algunos, cualquier causa es juzgada en un tribunal de *common law* y por ello cada acción puede ser considerada como de *common law,* y ser decidida por un jurado si lo prefieren así ambas partes, o una de ellas. Por tanto, si siguiéramos esta propuesta, introduciríamos la misma irregularidad y confusión que mostramos como resultado de la disposición propuesta por la minoría de Pensilvania. En un estado una causa se determinaría ante un jurado si ambas partes o una de ellas lo piden, pero en otro estado un caso similar tendrá que ser decidido sin la intervención de un jurado porque la judicatura de dicho estado no tiene la misma jurisdicción de *common law*.

Por ello, es obvio que la disposición de Massachusetts sobre este tema no puede funcionar como una regla general si no se adopta un plan uniforme con respecto a los límites de jurisdicción entre *common law* y derecho de equidad en los diversos estados. La preparación de un plan así sería, de por sí, una tarea ardua que requeriría mucho tiempo para madurar. Si no imposible, sería por lo menos muy difícil proponer una regla general que resultase aceptable para todos los estados de la Unión o que se ajustara perfectamente a las diversas instituciones estatales.

Tal vez se pregunten por qué no se siguió el ejemplo de la Constitución de este estado de Nueva York, tomándola como patrón para los Estados Unidos, ya que la he señalado como un buen

ejemplo. En respuesta diré que no parece muy probable que los demás estados compartan la misma opinión que nosotros sobre nuestras instituciones. Es normal suponer que hasta ahora se han sentido más convencidos por sus propias constituciones, y que cada uno lucharía por su favorita. Si el plan de tomar un estado como modelo para todo el conjunto se hubiese ideado en la Convención, podemos suponer que la adopción de un modelo en ese cuerpo habría sido complicada por la predilección de cada representante hacia su propio gobierno. Es difícil saber cuál de los estados se habría tomado como modelo. Hemos demostrado que muchos de ellos habrían sido inapropiados. Solo podemos hacer especulaciones en cuanto a si en estas circunstancias sería más probable que se eligiera como patrón a Nueva York o a otro estado. Pero suponiendo que la Convención hubiera efectuado una selección juiciosa, aun así habría un grave peligro de que surgiesen recelos y disconformidad en los demás estados por la parcialidad que se había mostrado hacia las instituciones de un estado concreto. Los enemigos del plan tendrían a mano un buen pretexto para fomentar una multitud de prejuicios locales contra la Constitución, que tal vez habrían amenazado considerablemente la ratificación final.

Para evitar la prolijidad derivada de tener que definir los casos a los que se extenderán los juicios con jurado, en alguna ocasión determinados ciudadanos con temperamento entusiasta han propuesto que se podría haber incluido una disposición que los establecía en todos los casos. Creo que no existen precedentes de este tipo en ningún miembro de la Unión y las consideraciones ya realizadas al comentar la propuesta de la minoría de Pensilvania satisfarán sobradamente las exigencias de cualquier mente cabal para fundamentar la convicción de que habría sido un error imperdonable establecer, en el plan de la Convención, que se celebren juicios con jurado en *todos* los casos.

En breve, cuanto más lo consideremos, más arduo parecerá la tarea de diseñar una disposición de tal forma que no exprese algo que sea o bien insuficiente para alcanzar su propósito, o bien tan excesivo que resulte desaconsejable, evitando a la vez abrir otras fuentes de oposición al objetivo magno y esencial de establecer un gobierno nacional sólido.

En cambio, me siento convencido de que las diversas formas de enfocar el tema que hemos adoptado en el transcurso de estas observaciones habrán hecho mucho por disolver las suspicacias al respecto que hayan sentido individuos con una mentalidad abierta. Se ha demostrado que la seguridad de la libertad solo está en cuestión en cuanto a tener juicios con jurado en casos criminales, y el plan constituyente ya provee para esto de la manera más extensa posible. Incluso en la mayoría de los casos civiles, y en aquellos casos que les puede interesar al gran conjunto de la comunidad, según el plan constituyente ese tipo de juicio permanecerá totalmente vigente, íntegramente y sin variación, sin estar de ningún modo abolido, manteniendo lo establecido en las constituciones estatales[329]. Existen además dificultades, sino insuperables, por lo menos de cierto peso, a la hora de incluir en la Constitución de los Estados Unidos una disposición precisa y apropiada al respecto.

Los que mejor juzgan este tema menos ganas tendrán de establecer constitucionalmente los juicios con jurado en casos civiles, y más dispuestos estarán a admitir que los cambios que suceden continuamente en los asuntos sociales, pueden hacer que otro modo de determinar cuestiones de propiedad sea preferible en muchos casos en los que ahora prevalece ese tipo de juicio. Por mi parte reconozco estar convencido de que, incluso en este estado de Nueva York, podría ser ventajoso extenderlo a algunos casos a los que actualmente no se aplica, y también podría resultar ventajoso limitarlo en otros. Todo individuo razonable estará de acuerdo en que no se debería permitir en todos los casos. Los ejemplos de reformas que recortan su antiguo alcance, tanto en

estos estados como en Gran Bretaña, ofrecen clara evidencia de que ha sido hallada inconveniente su extensa aplicación en el pasado y nos permiten suponer que en el futuro la experiencia podrá mostrar lo acertado y útil que será el hacer otras excepciones a su uso. Sospecho que resulta imposible, por la naturaleza misma del jurado, fijar el punto salubre que no se debería sobrepasar en el funcionamiento de esta institución, y esto es para mí un argumento sólido a favor de dejar el tema a la discreción de la rama legislativa.

Ahora se reconoce claramente que este es el caso en Gran Bretaña, e igualmente en el estado de Connecticut. Pero podemos afirmar con certeza que, desde la Revolución, los juicios con jurado han sufrido amenazas más frecuentes en este estado [330] de lo que ha sucedido durante este periodo en Connecticut o Gran Bretaña, aunque tengan en nuestra Constitución estatal un artículo que los garantiza expresamente. Podemos añadir que estas amenazas generalmente han surgido de individuos que buscan convencer al pueblo de que son los más cálidos defensores de la libertad popular, pero que rara vez permiten que obstáculos constitucionales les limiten en su carrera preferida. En realidad, de lo único de lo que uno puede depender sustancialmente para lograr unos resultados permanentes es de la NATURALEZA general de un gobierno. Aunque no sean del todo inútiles las disposiciones particulares, tienen mucha menos virtud y eficacia de lo que se les suele otorgar. La carencia de las mismas nunca constituirá, para alguien con discernimiento, una objeción decisiva a un plan de Constitución que reúne las principales características de un buen gobierno.

Desde luego que suena bastante severo y extraordinario alegar que la libertad no está protegida en una Constitución que establece expresamente los juicios con jurado para casos criminales, por el hecho de no hacerlo también en casos civiles, cuando es bien sabido que Connecticut, el estado que siempre ha sido considerado como el más populista de la Unión, no tiene disposiciones constitucionales que instituyan los jurados en ninguno de los dos tipos de casos.

PUBLIUS (Hamilton)

Número 84
Respuesta a objeciones varias a la Constitución propuesta por la Convención

The New York Packet, 12 de agosto de 1788

En el transcurso del anterior repaso a la Constitución, he presentado y me he esforzado por responder a la mayoría de las objeciones que han aparecido contra ella. Sin embargo, hay unas cuantas que no encajaban de manera natural en ninguno de los temas, o que fueron olvidadas en su momento. Las comentaremos ahora pero, al habernos extendido tanto, buscaremos la brevedad, incluyendo en un mismo capítulo todas mis observaciones sobre estos puntos tan diversos.

De las objeciones restantes, la de mayor peso es la de que el plan constituyente no contiene una Declaración de derechos[331]. Entre las respuestas que se han dado a ello, una que ha sido mencionada en varias ocasiones es que las Constituciones de varios estados están en la misma situación, y añadiré que Nueva York es uno de ellos. Sin embargo, algunos de los mayores defensores de una Declaración de derechos se oponen al nuevo sistema y profesan una admiración

ilimitada por la Constitución de este estado. Para justificar su entusiasmo en este tema argumentan dos cosas: uno, que a pesar de que la Constitución de Nueva York no tiene una Declaración de derechos en su prólogo, contiene en el cuerpo del texto diversas disposiciones a favor de privilegios y derechos concretos que, en esencia, resultan ser lo mismo; y que la Constitución adopta en toda su extensión la *common law* y las leyes estatutarias de Gran Bretaña, por lo cual están igualmente asegurados muchos otros derechos no expresados en ella.

A lo primero respondo que, al igual que la Constitución de este estado, la Constitución propuesta por la Convención contiene un cierto número de estas disposiciones. Aparte de las que se relacionan con la estructura del gobierno, encontramos lo siguiente en el artículo 1, sección 3.ª, cláusula 7: «En los casos de encausamiento por responsabilidades políticas, el alcance de la sentencia no irá más allá de la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar y disfrutar cualquier empleo honorífico, de confianza o remunerado, en los Estados Unidos; pero el individuo condenado quedará sujeto, no obstante, a que se le pueda acusar, enjuiciar, juzgar y castigar con arreglo a la ley». La sección 9.ª del mismo artículo dice en la cláusula 2 que: «El derecho del *habeas corpus* no se suspenderá, salvo cuando la seguridad pública lo exija en los casos de rebelión o invasión». La cláusula 3 dice que: «No se aplicarán decretos de proscripción ni leyes retroactivas». La cláusula 7 expresa que «Los Estados Unidos no concederán ningún título de nobleza y ninguna persona que ocupe un empleo público, remunerado u honorífico, aceptará ningún regalo, emolumento, empleo o título, sea de la clase que fuere, de cualquier monarca, príncipe o estado extranjero, sin consentimiento del Congreso»[332]. El artículo 3, sección 2.ª, cláusula 3 determina que «Todos los delitos serán juzgados por medio de un jurado, excepto en los casos de acusación por responsabilidades oficiales, y el juicio de que se habla tendrá lugar en el estado en el que se haya cometido el delito; pero cuando no se hubiese cometido dentro de los límites de ningún estado, el juicio se celebrará en el lugar o lugares que el Congreso haya dispuesto por medio de una ley». La sección 3.ª del mismo artículo dice que «La traición contra los Estados Unidos solo consistirá en hacer la guerra en su contra o en unirse a sus enemigos, impartiéndoles ayuda y protección. A ninguna persona se le condenará por traición si no es sobre la base de la declaración de los testigos que hayan presenciado el mismo acto perpetrado abiertamente, o de una confesión en sesión pública ante un tribunal». Y la cláusula 3 de la misma sección indica que «El Congreso estará facultado para fijar la pena que corresponda a la traición; pero ninguna sentencia por causa de traición podrá privar del derecho de heredar o de transmitir bienes por herencia, ni producirá la confiscación de sus bienes más que en vida de la persona condenada»[333].

Tal vez sea importante preguntarse si estos ejemplos no serán, en suma, de similar importancia que cualquier cláusula que encontramos en la Constitución de este estado de Nueva York. Tal vez las mayores seguridades para la libertad y el republicanismo de todas las que contiene el proyecto constitucional, son el establecimiento del derecho de *habeas corpus*, la prohibición de leyes *retroactivas* y de TÍTULOS DE NOBLEZA, *sobre lo cual no tenemos una disposición correspondiente en nuestra Constitución estatal*. Los instrumentos preferidos y más formidables de la tiranía han sido siempre la tipificación de un crimen tras la comisión del hecho, es decir, el exponer a alguien a un castigo por hacer algo que no contravenía ninguna ley cuando lo hizo, junto con la práctica de encarcelamientos arbitrarios. Bien vale la pena repetir aquí las observaciones del juicioso Blackstone[334] con referencia a esto último: «quitarle a alguien su vida o confiscar su propiedad con violencia, sin acusación ni juicio, sería un acto de despotismo tan flagrante y notorio que transmitiría inmediatamente la alarma de tiranía por toda la nación; pero llevarle apresurada y secretamente a la cárcel, donde sus sufrimientos son ignorados u olvidados, es una forma menos

pública, menos chocante, y por lo tanto *una máquina más peligrosa* de gobierno arbitrario». Como remedio a esta maldad fatal se muestra particularmente enfático en sus encomios al principio de *habeas corpus,* el cual, en otro lugar, califica de «BALUARTE de la Constitución británica»[335].

Nada hace falta decir para mostrar la importancia de la prohibición de títulos nobiliarios. Es correcto decir de ella que constituye la piedra angular del gobierno republicano, pues mientras exista esta exclusión nunca podrá haber un peligro serio de que el gobierno sea otra cosa que del pueblo.

En cuanto a lo segundo, es decir, al supuesto establecimiento por la Constitución de la *common law* y del derecho estatutario[336], responderé que están expresamente sujetos «a las alteraciones y disposiciones que la Asamblea Legislativa haga en relación con ello cada cierto tiempo». Por tanto, pueden ser derogados en cualquier momento por el poder legislativo ordinario y, por supuesto, no poseen rango constitucional. El único propósito de la Declaración fue reconocer el derecho antiguo y disipar las dudas que pudieran surgir a raíz de la Revolución. En consecuencia, esto no puede ser considerado como parte de una declaración de derechos que, bajo nuestras constituciones, tendrán que ser entendidas como limitaciones al poder del gobierno.

Se ha comentado varias veces que las declaraciones de derechos son originariamente acuerdos entre reyes y sus súbditos, que limitaban las prerrogativas y favorecían los privilegios, para mantener unos derechos que no habían sido entregados al príncipe. Así los barones, espada en mano, obtuvieron la MAGNA CARTA del rey Juan[337], y así fueron las confirmaciones posteriores de esta carta por los sucesivos príncipes. Así sucedió con la *Petición de Derechos*[338] a la cual asintió Carlos I al principio de su reinado, y también con la Declaración de Derechos presentada por los Lores y los Comunes al príncipe de Orange en 1688, que luego fue convertida en un Acta del Parlamento: la Carta de Derechos. Por tanto, es evidente que, de acuerdo con su significado originario, no se aplican a las Constituciones, que están expresamente fundadas sobre el poder del pueblo y ejecutadas por sus representantes y servidores inmediatos. Estrictamente hablando, el pueblo no cede nada, pues al conservarlo todo, no necesita establecer limitaciones concretas. «NOSOTROS, EL PUEBLO de los Estados Unidos, a fin de… asegurar los beneficios de la Libertad para nosotros mismos y para nuestros descendientes, *aprobamos y establecemos* esta CONSTITUCIÓN para los Estados Unidos de América»[339]. Es preferible este reconocimiento de derechos populares que los volúmenes de aforismos que constituyen el plato fuerte de varias de nuestras declaraciones de derechos estatales, y que sonarían mejor en un tratado de ética que en una Constitución.

Un listado meticuloso de derechos concretos resulta muchísimo menos acorde con una Constitución como la que estamos considerando, cuyo propósito es simplemente el de regular los intereses políticos generales de la nación, que con una Constitución reguladora de todas las preocupaciones personales y privadas. Por tanto, si el fuerte clamor contra el plan constituyente estuviese bien fundado en este aspecto, entonces ningún epíteto de reprobación sería excesivo para la Constitución de este estado de Nueva York. Pero la verdad es que ambas contienen todo lo que sería razonable desear en relación con sus objetivos.

Iré más allá y diré que las declaraciones de derechos en el sentido y en la medida en que son exigidas, no solo resultan innecesarias en la Constitución propuesta, sino que son incluso peligrosas. Contendrían varias excepciones a poderes que no han sido otorgados y por ello ofrecerían un pretexto claro para reivindicar más de lo que se ha otorgado. ¿Por qué declarar que no se puede hacer algo cuando no existe un poder para hacerlo? Por ejemplo, ¿por qué habría que decir que no se limitará la libertad de prensa, cuando no se ha otorgado ningún poder por el cual

imponer dichas restricciones? No argumentaré que una disposición así otorgaría un poder regulatorio, pero es evidente que ofrecería a las personas que estuviesen dispuestas a usurpar ese poder, un pretexto plausible para reivindicarlo. Podrían decir, con apariencia de estar en lo cierto, que la Constitución no debería ser tildada de absurda por incluir medidas contra el eventual abuso de un poder que no otorga, y que la disposición contra restricciones a la libertad de prensa muestra una clara implicación de que se iba a conferir al gobierno nacional un poder para prescribir las regulaciones apropiadas al respecto. Esto puede servir como ejemplo de los numerosos apoyos que ofrecería a la doctrina de los poderes implícitos[340] el ser indulgente con la obsesión por disponer de una Declaración de derechos.

En el tema de la libertad de prensa, aunque se ha dicho mucho al respecto, no puedo evitar añadir un comentario o dos: en primer lugar, observo que no hay ni una sílaba al respecto en la Constitución de este estado. Segundo, declaro que todo lo que se ha dicho sobre ello en las constituciones de otros estados no tiene peso alguno. ¿Qué significa la declaración de que «la libertad de prensa se mantendrá inviolable»? ¿Qué es la libertad de prensa? ¿Quién puede definirlo de manera que no incluya un margen excesivo que permita eludirlo? Sostengo que no es practicable y de ello llego a inferir que, no importa cuán elegantes sean las declaraciones que se incluyan en cualquier Constitución sobre este tema, la seguridad de ello dependerá totalmente de la opinión pública y del espíritu general del pueblo y del gobierno[341]. A la postre, es en estos últimos elementos donde debemos buscar la única base sólida de todos nuestros derechos, como ya hemos indicado en otra ocasión.

Solo queda un ángulo más que examinar para concluir el tema. A pesar de todas las proclamas que hemos escuchado, en realidad la Constitución es, en sí misma y en todo sentido racional y útil, UNA DECLARACIÓN DE DERECHOS. Las diversas declaraciones de derechos en Gran Bretaña forman su Constitución, y a la inversa, la Constitución de cada estado constituye su Declaración de Derechos. Si adoptamos la Constitución propuesta, constituirá la Declaración de derechos de la Unión. ¿Uno de los objetivos de una Declaración de derechos no es el de declarar y especificar los privilegios políticos de los ciudadanos en la estructura y administración del gobierno? Esto se ha hecho de la manera más amplia y precisa en el plan constituyente, incluyendo varias precauciones en favor de la seguridad pública que no se encuentran en ninguna de las constituciones estatales. ¿Otro objetivo de una Declaración de derechos no es el de definir ciertas inmunidades y formas de proceder en relación con determinadas cuestiones personales y privadas? Ya hemos visto que esto se ha tenido en cuenta en una variedad de casos en este plan constitucional.

Volviendo entonces al sentido sustancial de una Declaración de derechos, es absurdo alegar que no se halla en el trabajo de la Convención. Podrán decir que no llega lo bastante lejos, aunque no será fácil demostrarlo, pero no es correcto decir que no existe. La manera de declarar los derechos de los ciudadanos resulta totalmente irrelevante, con tal de que se vean plasmados en alguna parte del instrumento que constituye al gobierno. Será por ello evidente que mucho de lo que se ha dicho al respecto descansa meramente en distinciones verbales y nominales que se alejan de la esencia de la cuestión.

Otra objeción que, por la frecuencia con que se enuncia, suponemos como fundamental, es esta: «resulta inapropiado (dicen los objetores), conferir poderes tan grandes como los propuestos al gobierno nacional, pues la sede de ese gobierno estará situada por necesidad demasiado lejos para que el electorado de los estados pueda tener un conocimiento adecuado de la conducta del cuerpo representativo»[342]. Si este argumento demostrase algo, sería que no debería haber un gobierno nacional. Los poderes que todo el mundo parece reconocer como apropiados para otorgar a la

Unión no podrán ser encomendados con seguridad a un cuerpo que no está sometido a todos los controles necesarios. Pero hay suficientes razones para poder demostrar que esta objeción en realidad no está bien fundada. En la mayoría de los argumentos relacionados con la distancia hay una palpable ilusión por parte de la imaginación. ¿Cuáles son las fuentes de información por las cuales han de decidir los habitantes del condado de Montgomery sobre la conducta de sus representantes en la Asamblea Legislativa de este estado? No podrán beneficiarse de una observación directa, pues esto solo será el caso con ciudadanos que estén en el lugar. Por tanto, tendrán que depender de la información de personas inteligentes y en quienes confíen. ¿Cómo obtendrán estas personas su información? Está claro que la conseguirán por la naturaleza de las medidas públicas, por publicaciones oficiales, por correspondencia con sus representantes, y por vía de otras personas que residen en el lugar de las deliberaciones. Esto no solo se aplica al condado de Montgomery, sino a todos los condados que estén a cierta distancia de la sede del gobierno.

También es evidente que las mismas fuentes de información estarán disponibles para el pueblo en relación con la conducta de sus representantes en el gobierno nacional, y los impedimentos a una comunicación sin trabas, supuestamente causados por la distancia, estarán sobradamente compensados por los efectos de la vigilancia que llevarán a cabo los gobiernos estatales. El cuerpo ejecutivo y legislativo de cada estado actuará como un centinela que vigila a los funcionarios de cada departamento de la administración nacional. Puesto que será de su competencia el adoptar y mantener un sistema regular y eficaz de vigilancia, estos cuerpos siempre tendrán información sobre el comportamiento de aquellos que representan a sus electorados en las asambleas legislativas nacionales y podrán comunicar fácilmente esta información al pueblo. Su disposición a notificar a la comunidad cualquier tema que pueda perjudicar sus intereses será algo seguro, aunque solo sea por la rivalidad del poder. Podemos concluir, con toda seguridad, que el pueblo estará mejor informado de la conducta de sus representantes nacionales por esa vía que por ningún otro medio que ahora posea para mantenerse informado sobre sus representantes estatales.

También hay que recordar que los ciudadanos que habitan en los alrededores o en la sede del gobierno tendrán, en todas las cuestiones que afecten a la libertad y prosperidad nacional, los mismos intereses que los que están a mayor distancia, y estarán prestos para sonar la alarma cuando sea necesario, para denunciar a los que participan en cualquier proyecto dañino. La prensa será un mensajero expeditivo de información que llegará hasta los habitantes más remotos de la Unión.

Entre las objeciones más sorprendentes que han aparecido contra la Constitución propuesta, la más extraordinaria y engañosa tiene que ver con la falta de una disposición sobre las deudas debidas *a* los Estados Unidos. Esto ha sido representado como una renuncia tácita a estas deudas y como un plan maligno para proteger a los deudores públicos morosos. Los periódicos están llenos de las recriminaciones más exaltadas a este respecto, pero nada hay más claro que el hecho de que resulta ser algo completamente infundado, que surge de la extrema ignorancia o falsedad. Aparte de los comentarios ya hechos sobre ello en otro sitio, observaré que es un dictado obvio del sentido común y una doctrina de derecho político ya establecido que «*los estados ni pierden ninguno de sus derechos, ni están liberados de ninguno de sus obligaciones por un cambio en la forma de su gobierno civil*»[343].

La última objeción de cierto peso que recuerdo ahora tiene que ver con el tema del gasto[344]. Aunque fuera verdad que la adopción del gobierno propuesto iba a ocasionar un aumento considerable de gasto, sería una objeción al plan que no debería tener peso alguno.

La gran mayoría de los ciudadanos americanos están convencidos, y con razón, que la Unión constituye la base misma de su felicidad política. Hay personas de buen sentido en todos los

partidos que casi sin excepción concuerdan con que resulta imposible preservar la Unión bajo el sistema actual, sin alteraciones radicales, y que se deberían otorgar nuevos y extensos poderes al gobierno nacional. Esto requerirá, a su vez, una distinta organización del gobierno federal, pues un solo cuerpo resultará inseguro como depósito de una autoridad tan amplia. Reconocer esto implica dejar a un lado el tema del gasto, pues es imposible recortar la base sobre la que se fundamenta el sistema sin perjudicar su seguridad. Las dos ramas legislativas tendrán al principio solo 65 personas, que equivale al número de los miembros del actual Congreso bajo la Confederación existente. Es verdad que este número deberá aumentar, pero lo hará para mantenerse a la par con el aumento de la población y de los recursos del país[345]. Es evidente que un número inferior no habría ofrecido seguridad, incluso en el momento inicial, y que la continuación del número actual sería una representación muy inadecuada del pueblo cuando haya un mayor número de habitantes.

Por tanto, ¿de dónde surgirá la temida expansión del gasto? Han señalado la multiplicación de cargos bajo el nuevo gobierno como una fuente de la misma. Examinemos esto brevemente.

Es evidente que habrá los mismos departamentos principales de la administración bajo el gobierno actual que bajo uno nuevo. Ahora hay un secretario de Guerra, un secretario de Asuntos Exteriores, un secretario de Asuntos Internos, un Consejo de la Tesorería compuesto de tres personas, un tesorero, ayudantes, funcionarios, etc. Estos cargos son indispensables bajo cualquier sistema, y serán suficientes tanto bajo el nuevo como lo fueron bajo el antiguo. En cuanto a embajadores y otros ministros y agentes en otros países, la Constitución propuesta solo hará que allí donde estén, sus puestos sean más respetables y sus servicios más útiles. En cuanto a las personas a emplear en la recaudación de impuestos, es sin duda verdad que aumentará considerablemente el número de funcionarios federales, pero esto no quiere decir que ocasionará un aumento del gasto público. En la mayoría de los casos solo será cuestión de cambiar funcionarios estatales por funcionarios nacionales. Por ejemplo, en la recaudación de aranceles las personas empleadas serán enteramente de este último tipo. Los estados individuales no tendrán necesidad de gente para este fin. En cuanto al gasto, ¿qué diferencia podrá haber entre pagar a funcionarios de aduanas nombrados por los estados o por los Estados Unidos? No hay razones para suponer que el número o los sueldos de estos últimos serán mayores que de los primeros.

Entonces, ¿dónde buscaremos esos capítulos de gasto adicionales que hincharán el presupuesto hasta alcanzar un tamaño enorme, como nos han dicho? El capítulo principal que se me ocurre tiene que ver con la manutención de los jueces de los Estados Unidos. No añado a esto lo que es la manutención del presidente, pues ahora hay un presidente del Congreso y sus gastos pueden ser en todo caso cercanos a los que incurrirá en su cuenta el presidente de los Estados Unidos. La manutención de los jueces será claramente un gasto adicional, pero dependerá en la práctica del plan concreto que se adopte sobre este tema. De todos modos, ningún plan razonable llevará a una suma que pueda tener materialmente consecuencia alguna.

Examinemos ahora lo que existe para compensar cualquier gasto adicional al establecer el gobierno propuesto. Lo primero que se nos presenta es que serán gestionados por el presidente buena parte de los asuntos que ahora mantienen al Congreso reunido durante el año. Incluso la gestión de negociaciones con otros países recaerá de manera natural sobre este ciudadano, siguiendo principios generales concertados con el Senado y sujeto a su visto bueno final. Por ello es evidente que solo será necesario tener sesiones del Senado y de la Cámara de Representantes durante parte del año. Podemos suponer que será un cuarto del año para este último y un tercio o la mitad para el primero, pues el tema añadido de los tratados y nombramientos puede dar trabajo

adicional al Senado. Podemos inferir de esta circunstancia que habrá un considerable ahorro de gasto por la diferencia entre las actuales sesiones permanentes y las futuras sesiones más cortas del Congreso, hasta que la Cámara de Representantes aumente mucho en número de miembros.

Pero hay otra circunstancia de gran importancia en cuanto a la economía. Hasta ahora los asuntos de los Estados Unidos han ocupado tanto a las asambleas legislativas estatales como al Congreso. Este último hacía requerimientos que las primeras tenían que atender. Por ello, el periodo de sesiones de las asambleas legislativas estatales se ha alargado mucho más de lo que se requiere para ejecutar los asuntos locales de los estados. A menudo han dedicado más de la mitad de su tiempo a cuestiones relacionadas con los Estados Unidos. Actualmente el número de miembros de las diversas asambleas legislativas de los estados supera los 2.000, y estos han llevado a cabo hasta ahora lo que el nuevo sistema podrá hacer al principio con 65 personas, cifra que probablemente nunca llegará a superar una cuarta o quinta parte del primer número. Bajo el gobierno propuesto por la Convención el Congreso gestionará todos los asuntos de los Estados Unidos, sin la intervención de las asambleas legislativas estatales, que en el futuro solo tendrán que atender a los asuntos de sus estados, y no necesitarán alargar el periodo de sesiones tanto tiempo como lo han hecho hasta ahora. Esta diferencia en la extensión del periodo de sesiones de las asambleas legislativas estatales será una clara ganancia que constituirá de por sí solo un capítulo del ahorro que puede ser equivalente a cualquier partida adicional de gasto que ocasione la adopción del nuevo sistema.

El resultado de estas observaciones es que las fuentes de gasto adicional derivadas de establecer la Constitución propuesta son inferiores a lo que uno se puede imaginar y están compensadas con unos ahorros más que considerables. Aunque no está claro qué lado de la balanza pesará más, podemos dar por seguro que un gobierno más austero sería incapaz de conseguir los objetivos de la Unión.

PUBLIUS (Hamilton)

Número 85
Conclusiones

The New York Packet, 15 de agosto de 1788

Según la división formal de los temas de estos trabajos que anuncié en mi primer artículo, al parecer quedarían aún dos temas por discutir: «la semejanza del gobierno propuesto a la Constitución de vuestro propio estado», y «la seguridad adicional que su adopción proveerá para conservar este tipo de gobierno, la libertad y la propiedad». Pero estos temas han sido tratados y cubiertos tan completamente en el transcurso de este trabajo que ahora apenas haríamos otra cosa que repetir de forma más extensa lo que ya se ha dicho; el avanzado estado del debate y el tiempo ya dedicado a ello se aúnan para impedírnoslo.

Es sorprendente como la semejanza del plan constituyente al ordenamiento del gobierno de este estado de Nueva York se mantiene tanto para muchos de los supuestos defectos, como de las verdaderas excelencias del primero. Entre los supuestos defectos está la posibilidad de reelegir al

ejecutivo, la falta de un Consejo, la omisión de una Declaración de derechos formal, y de una provisión sobre la libertad de prensa. Estos y otros supuestos defectos, que hemos subrayado en el transcurso de nuestras investigaciones, se aplican tanto a la Constitución actual de este estado como a la propuesta para la Unión. Tendrá poca pretensión de coherencia alguien que puede quejarse de esta última por sus imperfecciones cuando no tiene dificultad alguna de excusarlas en la primera. No puede haber mejor prueba de la insinceridad y afectación de algunos de los adversarios celosos del plan constituyente que aquellos que se proclaman admiradores devotos del gobierno bajo el que viven, pero que atacan el plan de la Convención con saña por temas en los que nuestra Constitución estatal resulta tan o más vulnerable.

Si adoptamos el plan bajo consideración, las seguridades adicionales que ofrecerá a la forma de gobierno republicana, a la libertad y a la propiedad, tendrán que ver principalmente con asegurar la supervivencia de la Unión, imponiendo limitaciones a las facciones e insurrecciones locales y a la ambición de individuos poderosos en algún estado, que pudiesen adquirir suficiente crédito e influencia sobre otros líderes y favoritos como para llegar a ser déspotas para con el pueblo; y con aminorar las oportunidades de intrigas de ultramar que se verían facilitadas e incentivadas por la disolución de la Confederación; junto con la prevención de estructuras militares extensas que indudablemente surgirían de guerras entre estados en una situación de desunión; la garantía expresa de un gobierno republicano en cada estado; la exclusión absoluta y universal de títulos nobiliarios; y las precauciones contra la repetición de esas prácticas de los gobiernos estatales, que han minado los fundamentos de la propiedad y del crédito, sembrando la desconfianza mutua entre todas las clases de ciudadanos y ocasionando una degradación casi universal de los principios.

Así, queridos conciudadanos, he cumplido la tarea que me había propuesto y vuestra conducta determinará el grado de éxito con que se ha llevado a cabo. Confío que por lo menos reconoceréis que no he fallado en cuanto a la seguridad que os ofrecí sobre el espíritu con el cual se deberían llevar a cabo mis esfuerzos. Me he dirigido a vosotros con honestidad para que juzguéis, y he evitado concienzudamente las asperezas que son demasiado frecuentes en las disputas políticas de todos los partidos y que han sido provocados en buena medida por el lenguaje y la conducta de los que son contrarios a la Constitución. La acusación de conspiración contra las libertades del pueblo, que ha sido utilizada indiscriminadamente contra los defensores del plan, tiene en sí algo tan gratuito e insidioso que excita la indignación de cada persona que siente brotar en su pecho una natural refutación de esta calumnia. Han sido tales los cambios constantes que han sido impuestos a los ricos, bien nacidos, y grandes, que causan repugnancia a toda persona sensata. Los diversos intentos por evitar que la verdad llegue al público, escondiendo injustificadamente o retorciendo las cosas, han sido de tal naturaleza, que claman por la reprobación de toda persona honesta. Es posible que estas circunstancias a veces me hayan traicionado, llevándome a expresiones impropias que no tenía intención de emitir. Es cierto que, a menudo, he sentido una lucha interna entre la euforia y la moderación. Si en algunas ocasiones ha prevalecido la primera, me excusaré diciendo que no han sido ni frecuentes ni extensas.

Hagamos ahora una pausa, y preguntémonos si en el transcurso de estos capítulos la Constitución propuesta no ha sido satisfactoriamente justificada, a pesar de todos los improperios dirigidos contra ella, y si no se ha demostrado digna de la aprobación pública y necesaria para la seguridad y prosperidad del pueblo. Cada persona deberá responder a estas preguntas según le dicte su conciencia y entendimiento, y deberá actuar acorde con los verdaderos y ponderados dictados de su propio juicio. Este es un deber del cual nadie puede escapar. Es un deber que estamos llamados o, en realidad, constreñidos a cumplir, sincera y honestamente, por todas las

obligaciones que forman los lazos sociales. Si alguien toma una decisión indebida sobre su responsabilidad en el asunto, ningún motivo parcial, ni interés particular, ni opinión altiva, ni pasión o prejuicio temporal podrán justificarle ante sí mismo, ante su país o ante la posteridad. Que tenga cuidado de no mostrar una adhesión obstinada a un partido, que reflexione en cuanto a que su decisión no versa sobre los intereses particulares de su comunidad, sino la existencia misma de la nación, y que recuerde que una mayoría de América ya ha aprobado el plan que ahora tiene que aprobar o rechazar.

No esconderé el hecho de que siento una completa confianza en los argumentos que invitan a adoptar el sistema propuesto y que soy incapaz de discernir solidez alguna en los argumentos contrarios al mismo. Estoy convencido de que es lo mejor que nuestra situación, nuestros hábitos y nuestras opiniones políticas permitirán, y que es superior a lo producido por cualquier revolución previa a la nuestra.

Los defensores del plan reconocen que no es algo que sea absolutamente perfecto, y sus enemigos han sentido que estas concesiones les otorgaban una gran victoria. «¿Por qué» dicen, «deberíamos adoptar algo que no es perfecto?» «¿Por qué no enmendarlo y perfeccionarlo antes de establecerlo irrevocablemente?» Este argumento puede ser plausible, pero tan solo plausible. Diré en primer lugar que el alcance de estas concesiones se ha exagerado mucho. Han dicho que constituyen una admisión de que el plan es profundamente defectuoso y que, sin alterarlo sustancialmente, no podremos confiarle con seguridad los derechos e intereses de la comunidad. Según entiendo, esto sería una perversión completa del sentido que sus autores querían dar a estas concesiones. Ningún defensor del sistema propuesto negará que siente que el sistema es bueno, tomado en su conjunto, aunque no sea perfecto en todas sus partes, y que, en las actuales circunstancias y con la opinión pública de este país, es el mejor plan que se podía acordar. Ofrece todas las seguridades que un pueblo razonable podría desear.

En segundo lugar, diré que considero como una imprudencia extrema prolongar el estado precario de nuestros asuntos nacionales y de exponer a la Unión al peligro de sucesivos experimentos en busca de un plan perfecto. Nunca espero un trabajo perfecto de personas imperfectas. El resultado de las deliberaciones de todo cuerpo colectivo será necesariamente algo compuesto tanto de errores y prejuicios como del buen sentido y de la sabiduría de los individuos que lo componen. Los acuerdos que reunirán a trece estados distintos, bajo un vínculo común de amistad y unión, estarán necesariamente plagados de concesiones debido a la presencia de tantos intereses y tendencias distintos. ¿Cómo podrá surgir la perfección de materiales como estos?

Las razones mostradas en un excelente y pequeño panfleto publicado recientemente en esta ciudad[346] son irrefutables a la hora de mostrar la total improbabilidad de congregar una nueva Convención bajo circunstancias tan favorables para un resultado exitoso como las vigentes cuando la última Convención se reunió, discutió y concluyó. No repetiré sus argumentos, pues supongo que la publicación habrá circulado extensamente. Es un plan que bien merece ser examinado por cualquier amigo de este país. Sin embargo, hay un punto en el cual el tema de las enmiendas aún debe ser considerado y sobre el cual aún no ha sido mostrado ante el público. No puedo concluir sin antes examinarlo brevemente.

Me parece claramente demostrable que será más fácil conseguir enmiendas posteriores a esta Constitución que anteriores a ella. Cada vez que se altere el plan actual se convierte, a propósitos de ratificación, en un nuevo plan y deberá ser aprobado de nuevo en cada estado. Para que esté completamente establecido en toda la Unión requerirá entonces el acuerdo de trece estados. Si por el contrario, la Constitución propuesta llega a estar ratificada en su forma actual por todos los

estados, en cualquier momento se podrán efectuar reformas de la misma con el apoyo de nueve estados. Entonces, las posibilidades de conseguir una enmienda posterior serán de nueve sobre trece, en contraste con los requisitos para la adopción inicial de un sistema entero[347].

Esto no es todo. Cada Constitución de los Estados Unidos consistirá inevitablemente en una gran variedad de detalles concretos en que hará falta acomodar los intereses o las opiniones interesadas de trece estados independientes. En cualquier cuerpo de personas llamadas a crear algo podemos esperar ver muy diversas combinaciones de las distintas posiciones en torno a los diferentes temas. Muchos de los que forman una mayoría en una cuestión podrán convertirse en una minoría en otra, y una asociación distinta a las anteriores podrá constituirse como mayoría en un tercer tema. Por ello habrá necesidad de ajustar y arreglar todos los detalles concretos que componen el conjunto, de tal manera que satisfagan a todas las partes del acuerdo. En consecuencia, antes de conseguir el acuerdo colectivo a favor de un texto final, habrá un número inmenso de dificultades y desencuentros. Es evidente que el grado de complejidad será proporcional al número de factores concretos y de partes involucradas.

Pero una vez establecida la Constitución, cada enmienda será una propuesta individual y podrá ser tratada por separado. No habrá necesidad de negociar o conceder algo en relación con otro tema, ni dándolo, ni recibiéndolo. La voluntad de un número suficiente llevará el asunto a una conclusión inmediata. En consecuencia, cada vez que nueve o, en realidad, diez estados estén unidos a favor de una enmienda concreta, no cabe duda de que esa enmienda se hará realidad. Por tanto, no hay comparación entre la facilidad para enmendar y la de establecer al principio una Constitución completa.

En contra de la probabilidad de enmiendas futuras, se ha dicho que las personas que tienen la administración del gobierno nacional siempre serán adversas a entregar alguna parte de su autoridad, una vez que la posean. Por mi parte, reconozco estar enteramente convencido de que las enmiendas que se consideren útiles, después de pasar por un proceso de maduración, se aplicarán a la organización del gobierno y no al conjunto de sus poderes, y por ello pienso que esta observación no tiene peso alguno. También considero que hay otra razón por la cual carece de peso. Aparte de cualquier cálculo sobre el grado normal de sentimiento e integridad pública, en mi opinión la dificultad intrínseca que existe a la hora de gobernar TRECE estados *impondrá* a los gobernantes la *necesidad* constante de mostrar un espíritu de acomodación de las expectativas razonables de sus electorados.

Pero aún existe otra consideración que demuestra más allá de cualquier duda que esta objeción carece de sentido. Es la siguiente: si nueve estados están unidos, los gobernantes nacionales no tendrán ninguna opción al respecto. Según el quinto artículo del proyecto constitucional, el Congreso estará *obligado,* «a solicitud de los cuerpos legislativos de dos tercios de los distintos estados (que ahora son nueve), a convocar una Convención con el objeto de que proponga enmiendas, las cuales, en uno y otro caso, *poseerán la misma validez* que si fueran parte de esta Constitución, desde todos los puntos de vista y para cualesquiera fines, una vez que hayan sido ratificadas por los cuerpos legislativos de tres cuartas partes de los estados, por separado, o por medio de convenciones reunidas en tres cuartos de los mismos». Las palabras de este artículo son concluyentes. El Congreso «*convocará* una Convención». No hay nada al respecto que quede a la discreción de este cuerpo, y en consecuencia, desaparece todo el peso de la huera retórica que circula sobre su eventual falta de inclinación a hacerlo. Aunque se pueda suponer difícil unir a dos tercios o tres cuartos de los cuerpos legislativos estatales para una enmienda referida a intereses locales, no hay razones para suponer que exista esta dificultad a la hora de unirse para cuestiones

relacionadas simplemente con la libertad o la seguridad nacional de la población. Podemos contar con la disposición de las asambleas legislativas estatales para establecer barreras contra invasiones de sus competencias por parte de la autoridad nacional.

Si este argumento resultase ser una falacia, es cierto que habré sido uno de los engañados al respecto pues, en mi opinión, constituye una de esas infrecuentes verdades políticas que se pueden probar con una demostración matemática. Los que vean esto bajo la misma luz, aunque estén ansiosos por realizar enmiendas a la Constitución, tendrán que reconocer que la ratificación de la misma es el camino más directo hacia su propio objetivo.

La obsesión por intentar enmendar la Constitución antes de establecerla tendrá que amainar en cualquiera que reconozca la verdad de las siguientes observaciones de un escritor tan fundamentado como ingenioso: «equilibrar un estado o una sociedad grande sobre leyes generales» dice, «sea monárquica o republicana, resulta ser un trabajo tan difícil que ningún genio humano será capaz de efectuarlo por la simple razón o reflexión. Los juicios de muchos tendrán que estar unidos en el trabajo, la EXPERIENCIA tendrá que guiar su labor, el TIEMPO tendrá que llevarlo a la perfección, y el SENTIMIENTO de los inconvenientes tendrá que corregir los errores que *inevitablemente* se introducen en sus primeros intentos y experimentos»[348]. Estas atinadas reflexiones contienen una lección de moderación para todos los amantes sinceros de la Unión y deberían ponerles en guardia, para que, persiguiendo lo que no podrán alcanzar sin contar con el TIEMPO y la EXPERIENCIA, no se expongan a la anarquía, a la guerra civil, a una alienación permanente de unos estados contra otros y, tal vez, al despotismo militar de un demagogo victorioso. Quizá me falte nervio político, pero reconozco que no puedo sentir la misma tranquilidad que aquellos que actúan como si fuesen imaginarios los peligros que nos amenazan de continuar en nuestra situación actual. En mi opinión, UNA NACIÓN sin un gobierno NACIONAL constituye espectáculo lamentable. El establecimiento de una Constitución en tiempos de paz duradera, mediante la voluntad y el consentimiento de todo un pueblo, es algo PRODIGIOSO que aguardo con enardecida ansiedad. Ninguna regla de prudencia aconsejaría dejar escapar lo que hemos conseguido establecer en siete de los trece estados, tras recorrer una parte tan considerable del camino de una iniciativa tan ardua, para ahora volver a comenzar desde el principio. Temo, además, las consecuencias de intentarlo de nuevo, pues me consta que hay INDIVIDUOS PODEROSOS en este y otros estados que son enemigos de un gobierno nacional unido, sea cual sea su estructura.

PUBLIUS (Hamilton)

[1] Se trata de la *Confederación* de trece de las antiguas colonias británicas, regulada por los *Artículos de la Confederación*, que fueron aprobadas por el segundo Congreso Continental el 15 de noviembre de 1777 y ratificados el 1 de marzo de 1781. Madison analizó los principales problemas de diseño y funcionamiento de la Confederación en su escrito *Vices of the Political System of the United States* (1787). *[N. de los T.]*

[2] Los autores generalmente utilizan el término «estado» para referirse a los 13 estados soberanos e independientes que formaban la Confederación y posteriormente se integraron en la «Unión» federal. También utilizan los términos de «país», «nación» e «imperio» para referirse al conjunto de las antiguas 13 colonias inglesas en su nueva condición de Estados Unidos *de América*. *[N. de los T.]*

[3] La inicial pretensión de Hamilton, posteriormente abandonada, era realizar un análisis comparado de la Constitución propuesta por la Convención de Filadelfia y la del estado de Nueva York.

[4] Si uno sigue los argumentos hasta sus consecuencias finales, se observa que esta idea se mantiene en varias de las más recientes publicaciones contrarias a la nueva Constitución.

Se trata de la argumentación de *Brutus* en su Carta n.º 1 en *The New York Journal* del 18 de octubre de 1787. Bailyn, *The Debate on the Constitution,* Nueva York, The Library of America, vol. I, 1993, pp. 164-165. *[N. de los T.]*

[5] Tesis defendida por los antifederalistas *Cato, The Federal Farmer* y, también, por *Brutus.* Este último en sus cartas (un total de 16) publicadas a partir del 18 de octubre de 1787 en el periódico *The New York Journal*. La defensa de una «Confederación de estados independientes» la desarrollará, sobre todo, en su carta n.º V de 13 de diciembre de 1787. Bailyn, *The Debate on the Constitution*, Nueva York, The Library of America, 1993, vol. I, pp. 164, 245 y 499. *[N. de los T.]*

[6] El Primer Congreso Continental de la Confederación reunió a representantes de 12 excolonias en la ciudad de Filadelfia desde el 5 de septiembre al 26 de octubre de 1774. *[N. de los T.]*

[7] Shakespeare, *El rey Enrique VIII*, III, 2. *[N. de los T.]*

[8] Algunos estados habían incumplido sistemáticamente varios artículos del tratado de paz firmado en París, en 1783, entre los Estados Unidos y Gran Bretaña. *[N. de los T.]*

[9] Véase el mapa de la p. 6. *[N. de los T.]*

[10] Véase artículo n.º 2 *supra*. *[N. de los T.]*

[11] La expresión «Colmena Septentrional» *(Northern Hive)* fue introducida por el diplomático y estudioso inglés William Temple, retomando el mito clásico del norte europeo, rico y muy poblado *(vagina gentium)* –en especial Dinamarca– y generador de «enjambres» migratorios hacia el sur del continente. En su obra, *Observations upon the Provinces of Netherlands* se refería a «the infinite swarm of that vaste Northern Hive» (Londres 1673: 10). En la posterior *An Introduction to the History of England,* volvía a referirse a las invasiones de Inglaterra procedentes del poblado norte de Europa (normandos, daneses): «About this time, a mighty swarm of the Old Northern Hive…» (Londres 1708: 132). La idea de los «enjambres invasores procedentes de la Gran Colmena del Norte» será retomada posteriormente por Robert Molesworth en *An Account of Denmark, as it was in the Year 1692* (Londres 1694). También la recogieron, entre otros, lord Bolingbroke en sus *Historial Writings:* «Celts, Danes, Normans and Saxons came out of the same Northern Hive» (Ed. Isaac Kramncik, Chicago University Press, 1972: 35-48); y el polígrafo y teórico político republicano Joseph Prietsley en su *Essay on the First Principles of Government* (Londres 1768): «They no longer send forth those swarms of people…which made them be called the northern hive». Finalmente, aparece en los célebres *Commentaries of the Laws of England* de William Blackstone (Londres 1765-1769): «The saxons, who were a swarm from what William Temple called the same Northern Hive» (vol. I: 411). Los libros de Temple, Mollesworth y Blackstone figuraban en las bibliotecas de algunos de los «Founding Fathers» (Padres fundadores) entre ellos: Madison, Adams y Hamilton. *[N. de los T.]*

[12] Aspasia, véase *La vida de Pericles,* de Plutarco.

[13] *Ibid.*

[14] *Ibid.* Fidias supuestamente robó oro público con la connivencia de Pericles para embellecer la estatua de Atenea.

[15] *Ibid.*

[16] Madame de Maintenon.

[17] La duquesa de Marlborough.

[18] Madame de Pompadour.

[19] La rebelión liderada por Daniel Shays (1786-1787) en Massachusetts fue una de las más destacadas revueltas populares que tuvieron lugar en las colonias americanas durante este periodo. Sus causas residían en el peso de las deudas que soportaban muchos granjeros. Fue derrotada en febrero de 1787 por tropas creadas, de modo unilateral, por el propio estado, en contra de las disposiciones de los artículos de la Confederación. *[N. de los T.]*

[20] La referencia a *l'esprit de commerce* procede de Montesquieu: «L'effet naturel du commerce est de porter la paix. Deux nations qui négocient ensemble se rendent réciproquement dépendantes: si l'une a intérêt à acheter, l'autre a intérêt à vendre; et toutes les unions sont fondées sur des besoins mutuels», *L'Esprit des lois,* libro XX, cap. 2. *[N. de los T.]*

[21] La Liga de Cambray, que incluía al emperador, al rey de Francia, al rey de Aragón, y a la mayoría de los príncipes y estados italianos.

[22] El duque de Marlborough.

[23] Tratado de Utrecht de 1713. *[N. de los T.]*

[24] En 1784 cuatro condados de Carolina del Norte se separaron para constituir el estado de Franklin, que se reintegró en 1787. *[N. de los T.]*

[25] Intento de secesión del Wyoming Valley de Pensilvania en 1787. *[N. de los T.]*

[26] Gabriel Bonnot de Mably, *Des principes des négociations pour servir au Droit public fondé sur les traités,* París, 1757. *[N. de los T.]*

[27] Tratado de París de 1783. Véase mapa de la p. 6. *[N. de los T.]*

[28] Las constituciones de Pensilvania y Connecticut daban pie a las reclamaciones territoriales de ambos estados sobre el Wyoming Valley. *[N. de los T.]*

[29] El territorio de Vermont fue reclamado como propio, desde antes de la Revolución, por los estados de Nueva Hampshire, Massachusetts y Nueva York. *[N. de los T.]*

[30] En desacuerdo con la legislación de Rhode Island, el legislativo del estado de Connecticut aprobó una ley en 1787 prohibiendo a sus tribunales resolver las reclamaciones de los acreedores de Rhode Island contra los deudores de Connecticut. *[N. de los T.]*

[31] *Divide y vencerás:* frase apócrifa adoptada por Maquiavelo y atribuida a Julio César. *[N. de los T.]*

[32] Esta objeción se examinará más adelante con mayor detalle, y se mostrará que ya se ha tomado la única precaución racional que se podía tomar, y que de hecho existe mayor seguridad en esta Constitución que en ninguna otra ideada en América, pues la mayoría (de las constituciones de los estados) no contiene ninguna limitación al respecto. *Vid. infra* artículos n.ºs 24 a 29. *[N. de los T.]*

[33] Artículos n.ºs 10 a 14. *[N. de los T.]*

[34] *El espíritu de las leyes,* parte II, libro IX, 1.

[35] *El espíritu de las leyes,* parte II, IX, 1. La expresión empleada por Montesquieu es «république fédérative». *[N. de los T.]*

[36] Distinción que realiza *Brutus* desde su primera carta de 18 de octubre de 1787. Bailyn, *The Debate on the Constitution,* cit., vol. I, pp. 164-169. «Consolidation» hace referencia a un modelo de federalismo centralizado que, en su versión extrema, vuelve residuales las competencias y autogobiernos de los estados miembros. Aquí radica una de las diferencias políticas capitales entre Madison y Hamilton en la década de 1790, que ya emergen en *El federalista*. Compárense los artículos 14, 15 y 17 *infra. [N. de los T.]*

[37] La Liga licia (200 a.C.-43 a.C.), confederaba a las ciudades griegas de Asia Menor, y constituía un ejemplo de las confederaciones griegas, empleadas por Hamilton y Madison en su calidad de modelos fracasados, a evitar en la nueva Unión federal americana. *[N. de los T.]*

[38] *El espíritu de las leyes,* parte II, vol. IX, cap. 3.

[39] Aplicación del argumento de Condorcet, *Essai sur l'application de l'analyse à la probabilité des decisions rendues à la pluralité des voix,* París, Imprimerie Royale, 1785. Se trata de una de las obras enviadas en 1787 a Madison, por su amigo Jefferson, desde París. *[N. de los T.]*

[40] Antilla y Bahamas. *[N. de los T.]*

[41] Cfr. artículo n.º 4 *supra*. *[N. de los T.]*

[42] Véase nota 11, pp. 108-109. *[N. de los T.]*

[43] Se refiere aquí, Hamilton, a la obra del geógrafo holandés de la Corte de Prusia, Cornelis Pauw, *Recherches philosophiques sur les Américains,* Berlín, 1770, quien sostenía que los europeos y los animales al trasladarse a América degeneraban a causa del clima. *[N. de los T.]*

[44] El conde de Buffon, en su monumental *Histoire naturelle, générale et particulière,* París, 1749-1788), y al hilo de su teoría de las «degeneraciones» desarrolló la idea de la degeneración de los seres vivos en América, la cual rebatió Thomas Jefferson en su obra *Notas sobre el estado de Virginia* (1781, 1787). *[N. de los T.]*

[45] El término inglés aquí empleado por Hamilton, *excises,* se refiere a la potestad estatal de enviar un oficial a examinar todos los artículos de consumo en una casa, para así determinar sus obligaciones tributarias al respecto. Para un comentario sobre ello, véase Appendix A, CLVIII (48), *The Records of the Federal Convention of 1787,* editado por M. Farrand. *[N. de los T.]*

[46] Se trata de Jacques Necker, banquero suizo y ministro de Hacienda en el reinado de Luis XVI, padre de Madame de Stäel. Hamilton conocía muy bien su celebrado tratado en tres volúmenes *De l'Administration des finances de la France,* París, 1784, cuya traducción inglesa apareció en Londres en 1785. *[N. de los T.]*

[47] Nueva York. *[N. de los T.]*

[48] Véanse los artículos n.ºs 9 y 10 *supra*. *[N. de los T.]*

[49] Véase el artículo n.º 10 *supra*. *[N. de los T.]*

[50] El Primer Reparto de Polonia tuvo lugar cuando, en San Petersburgo (1772), se estipularon las condiciones de su desmembramiento. La Dieta polaca se vio forzada a dar su conformidad en 1773. Rusia se apoderó de Livonia y Bielorrusia hasta el Dwina y el Dniéper. Austria se anexionó los siete voivodatos de la Galitzia oriental y la Pequeña Polonia (excepto Cracovia). Prusia, por su parte, se hizo con la «Prusia Central» (con la excepción de Danzig y Thorn), y otros territorios que alcanzaban hasta el río Niemen. *[N. de los T.]*

[51] Véase el mapa de p. 6. *[N. de los T.]*

[52] Hamilton se refiere aquí al incumplimiento por parte de los británicos del art. VII del Tratado de Paz de 1783. Aquellos, pretextando por su parte el incumplimiento de otros artículos por los Estados Unidos, mantuvieron algunos puestos fronterizos en el lado americano de la frontera. *[N. de los T.]*

[53] «Quiero decir, de la Unión.»

[54] Las ligas griegas Licia y Aquea, constituyen, conjuntamente con la Anfictionía de Delfos (Cfr. *infra* n.º 18, Madison) los tres ejemplos más citados, en los debates de la Convención y en *El federalista,* para la fundamentación histórica de los precedentes (negativos) de la República federal norteamericana. *[N. de los T.]*

[55] Crítica de *Brutus* en sus Cartas n.ºs I y II. Bailyn, *The Debate on the Constitution,* cit., pp. 167 y ss. *[N. de los T.]*

[56] La Anfictionía de Delfos constituyó el precedente histórico más invocado, en la época, de los sistemas políticos federales y confederales, no solo en los debates de la Convención y en *El federalista* (*vid.* n.ºs 4, 6 y 16 *supra*), sino en obras de amplia difusión a un lado y al otro del Atlántico, como la muy influyente de Bonnot de Mably, *Observations sur l'histoire de la Grèce ou Des causes de la prosperité et des malheurs des Grecs,* París, 1766. Madison ya había abordado el tema en su estudio preparatorio para la Convención *Of Ancient and Modern Confederacies* (*The Writings of James Madison,* vol. II (1783-1787), Putnam's, Nueva York, 1901, pp. 372 y ss.). La retroproyección histórica de categorías del presente sobre una institución délfica de índole esencialmente religiosa fue puesta de relieve tempranamente, entre otros, por A. Freeman en *History of Federal Government in Grece and Italy,* Nueva York, 1893. *[N. de los T.]*

[57] Madison se refiere a la obra de C. F. Milot, *Éléments d'histoire générale ancienne et moderne,* París, 1772-1783. *[N. de los T.]*

[58] Mably, *op. cit. [N. de los T.]*

[59] Esto no fue más que un nombre engañoso para referirse a la independencia de los miembros con respecto a la cabeza federal.

[60] Jacques Auguste de Thou, célebre historiador francés (1553-1617), autor de la monumental *Historia sui temporis* traducida del latín al inglés por Samuel Buckley, Londres, 1733 y al francés por Charles le Beau y otros, en edición abreviada, París, 1734. *[N. de los T.]*

[61] Pfeffel, en «Nouvel Abrég. Chronol. De l'Hist... d'Allemagne» dice que lo hizo bajo el pretexto de conseguir indemnizaciones por el coste de la expedición. (Christian Friedrich Pfeffel, *Nouvel Abrégé Chronologique de l'Histoire et du Droit Public d'Allemagne,* París, 1776). *[N. de los T.]*

[62] Se refiere Madison a *De Jure Belli ac Pacis,* de 1625. *[N. de los T.]*

[63] Se refiere aquí Madison a la obra de sir William Temple, *Observations upon the United Provinces of the Netherlands,* Londres, 1687. *[N. de los T.]*

[64] Gabriel Bonnot de Mably, *Des principes des négociations pour servir au Droit public fondé sur les traité*s, París, 1757. *[N. de los T.]*

[65] Véanse los artículos n.ºs 18, 19 y 20 *supra*. *[N. de los T.]*

[66] Hamilton se refiere de nuevo a la Rebelión de Shays, que tuvo lugar en el estado de Massachusetts en 1786 motivada por granjeros que no podían pagar sus deudas y que ya ha sido mencionada en *El federalista* n.º 6 *supra*. *[N. de los T.]*

[67] Véase el artículo n.º 15 *supra*. *[N. de los T.]*

[68] «Apportionment.» *[N. de los T.]*

[69] Véase el artículo n.º 11 *supra. [N. de los T.]*

[70] Hamilton se refiere a la discusión parlamentaria en torno al *American Intercourse Bill*. Este proyecto de ley para regular el comercio entre Gran Bretaña y Estados Unidos comenzó a discutirse en 1783 y fue aprobado como ley en 1787. Charles Jenkinson era, a la sazón, presidente de la Cámara de Comercio británica. *[N. de los T.]*

[71] Si recuerdo bien, este fue el sentido del discurso pronunciado al presentar el proyecto de ley.

[72] *L'Encyclopédie, ou Dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers,* Lausana y Berna, 1782, artículo «Imperio», Diderot, XII, p. 254. *[N. de los T.]*

[73] Nueva Hampshire, Rhode Island, Nueva Jersey, Delaware, Georgia, Carolina del Sur y Maryland forman una mayoría del total de estados pero no contienen ni un tercio de la población.

[74] Artículo X de los artículos de Confederación. *[N. de los T.]*

[75] Al sumar Nueva York y Connecticut a los siete anteriores, no constituyen una mayoría de la población total del país.

[76] Véanse los artículos n.ºs 18, 19 y 20 *supra*. *[N. de los T.]*

[77] El cuarto conde de Chesterfield fue embajador de Gran Bretaña ante La Haya de 1728 a 1732. *[N. de los T.]*

[78] Hamilton se refiere aquí al golpe de Estado efectuado por Gustavo III de Suecia en 1772, que disolvió el Parlamento y transformó la monarquía constitucional en un estado autocrático. *[N. de los T.]*

[79] El rechazo por parte de Hamilton de la doctrina del pacto *(compact)* resulta inseparable de su proyecto de *consolidating the states into one sovereignity.* Las diferencias a este respecto con Madison, que ya apuntan en *El federalista* (*vid.* n.ºs 14, 15 y 17 *supra*), no harán sino agudizarse con el paso del tiempo, alcanzando su punto de inflexión en la *Virginia Resolution* (1798) y el *Report on the Alien and Sedition Acts* (1800), textos en los que Madison asume con rotundidad la teoría del *compact* y la división de la soberanía (Madison, *Writings,* Nueva York, 1999, pp. 589, 609). *[N. de los T.]*

[80] Véase el n.º VIII de los Artículos de Confederación, en la que se inspira Hamilton para su defensa de la cláusula normativa indeterminada del «General Welfare», que interpretará de modo extensivo a favor del gobierno federal. *[N. de los T.]*

[81] *Brutus,* Cartas n.ºs I y III. Bailyn, *The Debate on the Constitution*, *op. cit.,* pp. 317 y ss. *[N. de los T.]*

[82] *Brutus,* Cartas n.ºs VIII a X. Bailyn, *The Debate on the Constitution,* cit. vol. I., pp. 732 y ss.; vol. II, pp. 40 y ss. *[N. de los T.]*

[83] Véase artículo n.º 8 *supra*. *[N. de los T.]*

[84] Esta afirmación se basa en las colecciones impresas de las constituciones de los estados. Solo las de Pensilvania y Carolina del Norte contienen la prohibición, en estas palabras: «Dado que los ejércitos permanentes en tiempos de paz constituyen una amenaza a la libertad, NO SE DEBERÍAN mantener». En realidad esto es una PRECAUCIÓN, no una PROHIBICIÓN. En cada una de las cartas de derechos de Nueva Hampshire, Massachusetts, Delaware y Maryland hay una cláusula a este efecto: «Los ejércitos permanentes son una amenaza para la libertad, y no deberían ser reclutados ni mantenidos SIN EL CONSENTIMIENTO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA», lo cual es una admisión formal de la autoridad de la Asamblea Legislativa. Nueva York no tiene carta de derechos y su Constitución no dice ni palabra al respecto. Excepto las ya citadas, no hay cartas de derechos como apéndices a las constituciones de los demás estados, igualmente mudas sobre esto, aunque me informan de que uno o dos estados tienen cartas de derechos que no aparecen en esta colección. De todos modos, también reconocen el derecho a la autoridad legislativa en este tema.

[85] Durante la Revolución americana y los años siguientes, Francia había sido el principal aliado de Estados Unidos. Sobre la potencial amenaza de España y Gran Bretaña, véase el mapa de la p. 6. *[N. de los T.]*

[86] La Revolución americana. *[N. de los T.]*

[87] Véase el artículo n.º 6 *supra*. *[N. de los T.]*

[88] Rebelión de Shays. *[N. de los T.]*

[89] Véase el artículo n.º 18 *supra*. Hamilton se refiere aquí al papel de Lisandro en la rendición de Atenas (404 a.C.) que puso fin a la Guerra del Peloponeso. *[N. de los T.]*

[90] Véase el artículo n.º 24 *supra*. *[N. de los T.]*

[91] *Magna Carta* de 1215. *[N. de los T.]*

[92] Se trata de uno de los principios fundamentales del *Bill of Rights* impuesto por el Parlamento a Guillermo de Orange en 1689. *[N. de los T.]*

[93] Los ya citados Pensilvania y Carolina del Norte. Véanse n.ºs 24 y 25. *[N. de los T.]*

[94] *Brutus* recogerá esta acusación, que se presentó, por vez primera, en la Convención de Pensilvania (diciembre de 1787), en su Carta n.º VII, de 3 de enero de 1788 y, posteriormente, en la n.º X. Bailyn, *The Debate on the Constitution,* cit., vol. I, p. 691; y vol. II, p. 86. Véase artículo n.º 7 *supra*. *[N. de los T.]*

[95] Véase el artículo n.º 8 *supra*. *[N. de los T.]*

[96] *Brutus,* Cartas n.ºs VIII y IX. *[N. de los T.]*

[97] Los senadores eran elegidos por las asambleas legislativas de los estados hasta la aprobación de la Enmienda n.º 17 a la Constitución en 1913. Desde entonces son elegidos por sufragio directo. *[N. de los T.]*

[98] Véanse los artículos n.ºs 15 y 16 de *El federalista*. *[N. de los T.]*

[99] En su momento analizaremos de modo detallado los sofismas que se han empleado para mostrar que esto tenderá a la destrucción de los gobiernos de los estados. (Véanse los artículos n.ºs 31 y 44 *infra*). *[N. de los T.]*

[100] Véase el artículo n.º 6 *supra* donde se menciona la Rebelión de Shays. *[N. de los T.]*

[101] *Idem. [N. de los T.]*

[102] Véase el artículo n.º 7 *supra*. *[N. de los T.]*

[103] Más adelante examinaremos con detalle su eficacia. Véase a este respecto el artículo n.º 17 *supra. [N. de los T.]*

[104] Constitución de los Estados Unidos de América: art. 1, sec. 8 *[N. de los T.]*

[105] Véase el artículo n.º 8 *supra. [N. de los T.]*

[106] Un *posse comitatus* estaba compuesto por todos aquellos hombres hábiles del condado que eran llamados a servir de manera excepcional para asegurar la justicia o la seguridad pública. Normalmente eran mandados por el *sheriff* y a veces eran requeridos bajo pena de castigo por no ayudar a ejecutar las leyes del estado. *[N. de los T.]*

[107] Sobre la problemática, por eventualmente invasiva de las competencias de los estados, «necessary and proper clause» (art. 1, sec. 8 de la Constitución), *vid. infra* artículos n.ºs 33 y 44. *[N. de los T.]*

[108] La expresión «gorgons, hidras, and chimeras dire» procede de *Paradise Lost,* de John Milton (1677), Book II. *[N. de los T.]*

[109] La Revolución americana. *[N. de los T.]*

[110] Hamilton consideraba la crisis fiscal del Imperio otomano (1326-1923) como la razón fundamental de su decadencia a finales del siglo XVIII, *The Papers of Alexander Hamilton,* Nueva York, Columbia University Press, vol. 17, pp. 324 y ss. *[N. de los T.]*

[111] Fuego fatuo. *[N. de los T.]*

[112] La distinción es de *Brutus,* en sus Cartas n.ºs V y VII. Bailyn, *The Debate on the Constitution,* cit., vol. I, pp. 499 y 692. *[N. de los T.]*

[113] Véanse los artículos n.ºs 15 a 22 *supra. [N. de los T.]*

[114] *Commonwealth:* término que aquí procede de la estructura de gobierno de las colonias inglesas en Norteamérica, aplicado por Hamilton, tras la independencia, al interés general por el bien público. *[N. de los T.]*

[115] Véase artículo n.º 30 *supra. [N. de los T.]*

[116] Hamilton realiza aquí un resumen de los argumentos de *Brutus* en sus Cartas antifederalistas V y VI. Bailyn, *The Debate on the Constitution,* cit., vol. I, pp. 499 y 613. *[N. de los T.]*

[117] Véase el artículo n.º 23. *[N. de los T.]*

[118] Los antifederalistas consideraban esta cláusula jurídica indeterminada de las leyes necesarias y convenientes («necessary and proper clause»), última provisión de la sección 8.ª del art. 1 de la Constitución, como una vía abierta a la invasión competencial («encroachment») por parte del gobierno federal sobre el ámbito del autogobierno de los estados. *Brutus* insiste reiteradamente en ello en sus Cartas antifederalistas: I, V, VI y XII. *[N. de los T.]*

[119] Hamilton hace de nuevo referencia a las Cartas Antifederalistas de *Brutus,* n.ºs V y VI, publicadas a lo largo de diciembre de 1787 en el *New York Journal*. *[N. de los T.]*

[120] Es decir, para poder votar tenía que cumplir ciertos criterios de posesión de propiedad.

[121] Véase artículo n.º 33 *supra*. *[N. de los T.]*

[122] Hamilton se refiere, de nuevo, a *Brutus,* en su Carta antifederalista n.º 5 de 13 de diciembre de 1787. Bailyn, *The Debate on the Constitution,* cit., pp. 499 y ss., y 507 y ss. *[N. de los T.]*

[123] Véase artículo n.º 21 *supra. [N. de los T.]*

[124] *Brutus,* Carta n.º III, de 15 de noviembre de 1787. Bailyn, *op. cit.*, pp. 317-323. *[N. de los T.]*

[125] Véase artículo n.º 54 *infra. [N. de los T.]*

[126] Hamilton se refiere aquí al estado de Nueva York. *[N. de los T.]*

[127] *Brutus,* Carta n.º III de 15 de noviembre de 1787. *[N. de los T.]*

[128] *Brutus,* Carta n.º VII de 3 de enero de 1788. Bailyn, *op. cit.*, vol. I, pp. 691-697. *[N. de los T.]*

[129] En los estados de Nueva Inglaterra.

[130] Véanse los artículos n.ºs 15 a 22 *supra. [N. de los T.]*

[131] Véanse los artículos n.ºs 18, 19 y 20 *supra. [N. de los T.]*

[132] Véase artículo n.º 10 *supra. [N. de los T.]*

[133] Véase artículo n.º 20 *supra. [N. de los T.]*

[134] Lucius Junus Brutus (¿ -509 a.C.), fundador de la República de Roma, no debe ser confundido con Marcus Junius Brutus (85-42 a.C.) asesino de Julio César. *[N. de los T.]*

[135] Véase artículo n.º 18 *supra. [N. de los T.]*

[136] En el Congreso Continental, los representantes de Nueva Jersey presentaron varias objeciones a los Artículos de la Confederación, entre ellas, que las tierras de la Corona británica debían pertenecer a los Estados Unidos y que el poder de regular el comercio con otras naciones fuera competencia exclusiva del Congreso. *[N. de los T.]*

[137] El estado de Maryland se negó a ratificar los Artículos de Confederación hasta que todos los estados renunciaran a sus pretensiones sobre tierras al oeste del país, cediendo finalmente el 1 de marzo de 1781. *[N. de los T.]*

[138] Hoy en día sería el gobernador de un estado. *[N. de los T.]*

[139] Este es el argumento de *Brutus,* en su primera carta, de 18 de octubre de 1787, y su quinta carta, de 13 de diciembre de 1787, ambas en el *New York Journal*. Bailyn*, op. cit.,* vol. I., pp. 164 y 499. *[N. de los T.]*

[140] Por «autoridades legislativas locales», Madison se refiere aquí a las cámaras legislativas de los estados miembros de la Unión. *[N. de los T.]*

[141] «Compact» en el original. *[N. de los T.]*

[142] La Convención de Annapolis fue convocada (1786) para examinar algunas dificultades derivadas de los Artículos de la Confederación para el comercio entre los estados, si bien al hilo del debate emergieron otros muchos problemas que motivaron la petición al Congreso para que se celebrase una Convención en Filadelfia el año siguiente, destinada a una revisión en profundidad de los Artículos. *[N. de los T.]*

[143] El término «gobierno» se emplea en *El federalista* para designar no solo al poder ejecutivo, sino también al poder legislativo, como es el caso aquí. *[N. de los T.]*

[144] Son Connecticut y Rhode Island.
[145] [de fugitivos]. *[N. de los T.]*
[146] Rhode Island fue el único estado que se negó a enviar representantes a la Convención de Filadelfia. *[N. de los T.]*
[147] La Declaración de la Independencia.
[148] Véanse los artículos n.ºs 8 y 24 *supra. [N. de los T.]*
[149] Véase artículo n.º 8. *[N. de los T.]*
[150] Véase artículo n.º 26 *supra. [N. de los T.]*
[151] Véase artículo n.º 29 *supra. [N. de los T.]*
[152] Véanse los artículos n.ºs 30 a 36 *supra. [N. de los T.]*
[153] *Brutus,* Cartas V y VII, *op. cit.,* pp. 471 y ss. y 484 y ss. Bailyn, *The Debate on the Constitution,* cit., vol. I, pp. 499 y ss. y 691 y ss. *[N. de los T.]*
[154] Art. I, sección 8.ª de la Constitución. *[N. de los T.]*
[155] *Brutus,* Carta n.º V, cit. Bailyn, *op. cit.,* p. 501. *[N. de los T.]*
[156] La «General Welfare clause», en efecto, habilitaba a la federación para «to raise money for the General Welfare». *[N. de los T.]*
[157] Véanse los artículos n.ºs 11 y 22 *supra. [N. de los T.]*
[158] *Brutus,* Carta n.º III, de 15 de noviembre de 1787. Bailyn, *The Debate on the Constitution,* cit., vol. I, pp. 319 y ss. *[N. de los T.]*
[159] Véanse los artículos n.º 11 y 22 s*upra*. *[N. de los T.]*
[160] Véase el artículo n.º 19. *[N. de los T.]*
[161] Art. I, sección 8.ª de la Constitución. *[N. de los T.]*
[162] Art. I, sección 8.ª de la Constitución. *[N. de los T.]*
[163] Art. III, sección 3.ª de la Constitución. *[N. de los T.]*
[164] Art. IV sección 3.ª, *idem. [N. de los T.]*
[165] Art. IV, sección 3.ª, *idem. [N. de los T.]*
[166] Art. IV, sección 3.ª, *idem. [N. de los T.]*
[167] Montesquieu, *El espíritu de las leyes,* vol. 1, libro IX, cap. 2. *[N. de los T.]*
[168] Véase artículo n.º 19 *supra. [N. de los T.]*
[169] Se refiere a la ya mencionada Rebelión de Shays. *[N. de los T.]*
[170] Montesquieu, *El espíritu de las leyes,* vol. 1, libro IX, cap. 1. *[N. de los T.]*
[171] Art. VI de la Constitución. *[N. de los T.]*
[172] Art. V, *idem. [N. de los T.]*
[173] Art. VII, *idem. [N. de los T.]*
[174] «Compact among the states», en el original. *[N. de los T.]*
[175] Véase artículo n.º 22 *supra. [N. de los T.]*
[176] Art. I, sección 10.ª. *[N. de los T.]*
[177] Leyes retroactivas. *[N. de los T.]*
[178] Art. I, sección 10.ª. *[N. de los T.]*
[179] «Necessary and proper», en el original. Esta «necessary and proper clause» será criticada por *Brutus* en su Carta n.º I en razón de que «puede ser ejercida de tal modo que elimine las legislaturas de los estados». Bailyn, *The Debate on the Constitution,* cit., vol. I., p. 169. *[N. de los T.]*
[180] Art. I, sección 8.ª. *[N. de los T.]*
[181] Véase artículo n.º 33 *supra. [N. de los T.]*
[182] Art. VI. *[N. de los T.]*
[183] Art. VI. *[N. de los T.]*
[184] *Vid.* artículos n.ºs 65 a 85 *infra. [N. de los T.]*
[185] *Brutus,* en su Carta n.º I, de 18 de octubre de 1787, había formulado esta crítica: «Si bien el gobierno propuesto por la Convención no contempla una perfecta y completa consolidación, sin embargo, se aproxima tanto a ella que, de llevarse a la práctica, terminará, de modo cierto e infalible, llevándola a la práctica». Bailyn, *The Debate on the Constitution,* cit., vol. I, pp. 165-166. *[N. de los T.]*
[186] Véanse los artículos n.ºs 52 a 61 *infra. [N. de los T.]*
[187] Véase artículo n.º 17 *supra. [N. de los T.]*
[188] *Brutus,* Carta n.º I, cit., p. 169. *[N. de los T.]*
[189] Tesis de *Brutus,* en sus Cartas V y XVI. Bailyn, *op. cit.,* pp. 499 y ss. *[N. de los T.]*

[190] Véase *El espíritu de las leyes,* vol. 1, libro XI, cap. 6. *[N. de los T.]*

[191] *Ibidem. [N. de los T.]*

[192] «Impeachment» en el inglés original. *[N. de los T.]*

[193] *Ibidem. [N. de los T.]*

[194] Thomas Jefferson, *Notes on the State of Virginia*, Query XIII, en Th. Jefferson, *Writings,* M. Peterson (ed.), Washington, The Library of America, 1984, p. 324. *[N. de los T.]*

[195] Thomas Jefferson, *op. cit.,* pp. 336-346. *[N. de los T.]*

[196] Véase artículo n.º 48 *supra. [N. de los T.]*

[197] 1215. *[N. de los T.]*

[198] La Revolución Gloriosa, 1688-1689. Véase artículo n.º 26 *supra. [N. de los T.]*

[199] El reinado de Jorge II transcurrió entre los años 1727 y 1760. *[N. de los T.]*

[200] *Brutus,* Carta n.º III de 15 de noviembre de 1787. Bailyn, *The Debate on the Constitution,* cit., vol. I, p. 319. *[N. de los T.]*

[201] *Brutus* criticaba con dureza en su Carta n.º III que el art. 1, secc. 2.ª, de la Constitución federal propuesta por la Convención estipulara que, a efectos de la confección del censo electoral, cada esclavo contaría como 3/5 de una persona libre. Bailyn, *op. cit.,* pp. 317 y ss. *[N. de los T.]*

[202] *Brutus,* Carta n.º III, cit. *[N. de los T.]*

[203] Véase artículo n.º 52 *supra. [N. de los T.]*

[204] Art. I, sección 2.ª de la Constitución. *[N. de los T.]*

[205] *Brutus* en su Carta n.º III cit. vinculaba estrechamente, en su teoría de la representación *descriptiva*, dos aspectos: 1) que los representantes debían parecerse a los representados («must be like the people»), toda vez que los representantes «son el signo y el pueblo la cosa significada»; y 2) para conseguir tal parecido la Asamblea representativa debería ser considerablemente numerosa : «unos pocos hombres, no pueden representar los sentimientos, opiniones y caracteres de una gran multitud». Bailyn, *The Debate on the Constitution,* cit., p. 320. *[N. de los T.]*

[206] Véase artículo n.º 53 *supra. [N. de los T.]*

[207] Véase artículo n.º 53 *supra. [N. de los T.]*

[208] James Burgh, *Political Disquisitions: Or, an Enquiry into Public Errors. Defects and Abuses,* Londres y Filadelfia, 1774, 3 vols.; vol. I, p. 45. *[N. de los T.]*

[209] *Brutus,* de nuevo en Carta n.º III, afirmaba: «De acuerdo con el curso común de los asuntos humanos, la aristocracia natural del país resultará elegida. La riqueza siempre genera influencia, y esta se incrementa mucho mediante las amplias conexiones familiares». Bailyn, *The Debate on the Constitution,* cit., p. 321

[210] *Brutus,* Carta n.º III, cit. *[N. de los T.]*

[211] Cláusula primera, sección 4.ª, artículo primero.

[212] *Brutus,* en su Carta n.º IV de 29 de noviembre de 1787; *op. cit.,* p. 463. *[N. de los T.]*

[213] *Brutus,* Carta n.º III, cit. *[N. de los T.]*

[214] *Brutus,* en su Carta n.º IV de 29 de noviembre de 1787 afirmaba que «Mediante esta cláusula, el derecho mismo de elección resulta transferido, en buena medida, desde el pueblo a sus gobernantes». Bailyn, *The Debate on the Constitution,* cit., p. 428. *[N. de los T.]*

[215] Expresión empleada por *Brutus* en su Carta n.º IV: «La debilidad de la representación tiende, con certeza, a conferir a los ricos y bien nacidos, todos los honores», *op. cit.,* p. 428. *[N. de los T.]*

[216] *Brutus,* Carta n.º III, cit., p. 322. *[N. de los T.]*

[217] *Brutus,* Cartas n.ºs III y IV, cit. *[N. de los T.]*

[218] Sobre todo en los estados del Sur y en este estado.

[219] Véase artículo n.º 59. *[N. de los T.]*

[220] Véanse los artículos n.ºs 24 a 29 *supra. [N. de los T.]*

[221] *Brutus* insiste en lo mismo en su Carta n.º IV. Bailyn, *The Debate on the Constitution,* cit., vol. I, pp. 423-431. *[N. de los T.]*

[222] *Brutus,* abordará su crítica del Senado propuesto por la Convención en su Carta n.º XVI (y última) de 10 de abril de 1788. T. Ball (ed.), *The Federalist with Letters of «Brutus»,* Cambridge, Cambridge University Press, 2003, pp. 529-533. *[N. de los T.]*

[223] Véase artículo n.º 39 *supra. [N. de los T.]*

[224] George Washington, Carta desde la Convención Constitucional al presidente del Congreso de 17 de septiembre de 1787. *[N. de los T.]*

[225] Para *Brutus,* la paridad en el Senado «constituye el único rasgo apreciable de un gobierno confederal en la Constitución». Ball, *op. cit.,* p. 531.

[226] Véase artículo n.º 7 *supra. [N. de los T.]*

[227] Caso de Sócrates. Véase artículo n.º 55 *supra. [N. de los T.]*

[228] Véase artículo n.º 10 *supra. [N. de los T.]*

[229] Véanse artículos n.ºs 9 y 14 *supra. [N. de los T.]*

[230] *Brutus,* Carta n.º XVI, Ball (ed.) (2003), *op. cit.,* p. 532. *[N. de los T.]*

[231] House of Lords en inglés. *[N. de los T.]*

[232] House of Commons en inglés. *[N. de los T.]*

[233] Del art. II de la Constitución. *[N. de los T.]*

[234] Shakespeare, *Julius Caesar,* acto IV, 3: «Existen mareas en los asuntos humanos, que, tomadas en pleamar, conducen a la fortuna; pero, una vez perdidas, todo el viaje de la vida va circuido de escolleras y desgracias». *[N. de los T.]*

[235] «Impeachment» en el original. *Brutus,* criticará ambas competencias en su posterior Carta n.º XVI de 10 de abril de 1788, ya citada, donde inicia el análisis del modelo de Senado propuesto por la Convención, interrumpiéndose, a partir de esta fecha la serie de sus cartas antifederalistas. *[N. de los T.]*

[236] Véanse los artículos n.ºs 67 a 77 *infra. [N. de los T.]*

[237] *Brutus* insistirá en este aspecto en su Carta n.º XVI, cit. *[N. de los T.]*

[238] Véanse los artículos n.ºs 47 a 52 *supra. [N. de los T.]*

[239] Nueva York. *[N. de los T.]*

[240] En la Constitución de Nueva Jersey, la autoridad judicial final también reside en una Asamblea Legislativa. En Nueva Hampshire, Massachusetts, Pensilvania y Carolina del Sur, el tribunal para juzgar encausamientos es una de las cámaras legislativas.

[241] Véase artículo n.º 64. *[N. de los T.]*

[242] Véanse artículos n.ºs 68 y 75. *[N. de los T.]*

[243] Véase artículo n.º 63 *supra. [N. de los T.]*

[244] *The Address and Reasons of Dissent of the Minority of the Convention of Pennsylvania. [N. de los T.]*

[245] Véase *Cato,* n.º V. Bailyn, *The Debate on the Constitution,* cit., vol. I, pp. 399-403. *[N. de los T.]*

[246] Constitución de EEUU, art. 2, sección 2.ª, cláusula 3. *[N. de los T.]*

[247] Art.1, sección 3.ª, cláusula 1. *[N. de los T.]*

[248] Carta III de Richard Henry Lee, *Observation leading to a fair examination of the system of government, proposed by the late Convention; and to several essential and necessary alterations in it. In a number of Letters from the Federal farmer to the Republican,* Nueva York, 1787. Bailyn*, op. cit.,* vol. I, pp. 45 y 465. *[N. de los T.]*

[249] Alexander Pope, *An Essay on Man,* Londres, 1734, p. 303. *[N. de los T.]*

[250] *Observations…,* cit. *[N. de los T.]*

[251] Nueva York. *[N. de los T.]*

[252] Argumento del antifederalista Patrick Henry. *[N. de los T.]*

[253] Constitución de EEUU, artículo 2, sección 2.ª, cláusula 1 y sección 3. *[N. de los T.]*

[254] Un escritor en un periódico de Pensilvania que firma bajo el pseudónimo de Tamoni ha aseverado que el rey de Gran Bretaña ostenta el poder de comandante en jefe por una ley anual sobre motines. En realidad es al contrario, pues su poder en esto es inmemorial y solo se han opuesto a ello de manera «contraria a todo razón y precedente», según Blackstone –William Blackstone, *Commentaries of the Laws of England,* Oxford, 1769, vol. 1, p. 262 *[N. de los T.]*– en referencia al Parlamento Largo de Carlos I. Pero el Estatuto 13 de Carlos II, cap. 6, declara que solo se halla en el rey, pues el gobierno supremo y mando único de toda la milicia en los reinos y dominios de su majestad y todas las fuerzas marítimas y terrestres y todos los fuertes y lugares amurallados SIEMPRE FUERON Y SERÁN el derecho inviolable de Su Majestad y de sus predecesores reales, reyes de Inglaterra, y que ambas cámaras del Parlamento no pueden ni deben pretenderlo.

[255] Constitución de EEUU, art. 3, sección 3.ª, cláusula 1. *[N. de los T.]*

[256] Véanse los *Commentaries* de Blackstone, vol. 1, p. 257.

[257] Para ser sincero diré que no me parece bien fundada la potestad de realizar nombramientos que reivindica el gobernador. Pero siempre es justificable el razonar basándose en la práctica de un gobierno hasta que esta sea puesta en duda constitucionalmente. Aparte de esto, si tomamos las otras consideraciones en cuenta y las seguimos hasta sus últimas consecuencias, nos llevarán hacia la misma conclusión.

[258] *Brutus,* Carta n.º I. Bailyn, *The Debate on the Constitution,* cit., vol. I, p. 164. *[N. de los T.]*

[259] Nueva York no tiene otro consejo que el de nombramiento de cargos. Nueva Jersey tiene un consejo que el gobernador puede consultar, pero me parece que sus decisiones no son vinculantes, según la Constitución.

[260] Nueva York. *[N. de los T.]*

[261] *Letters of Junius,* Londres, 1772. *[N. de los T.]*

[262] Jean Louis Delolme, *La Constitution d'Angleterre*. Hamilton manejaba la traducción inglesa: *The Constitution of England,* Londres, 1775. *[N. de los T.]*

[263] Diez.

[264] Véanse los artículos n.ºs 48 y 48 *supra. [N. de los T.]*

[265] Este fue el caso con la ley de la India, del Sr. Fox, que fue aprobada en la Cámara de los Comunes y rechazada en la Cámara de los Lores, con la entera satisfacción del pueblo, según se dice (1783).

[266] Incluso entre los que apoyaban la nueva Constitución, como Thomas Jefferson. Véase su Carta a John Adams de 13 de noviembre de 1787, en Jefferson, *Writings,* Merrill Peterson (ed.), Nueva York, The Library of America, 1984, p. 913. *[N. de los T.]*

[267] Constitución de EEUU, artículo 2, sección 1.ª, cláusula 6. *[N. de los T.]*

[268] Véanse los artículos n.ºs 48, 49, 69 y 71. *[N. de los T.]*

[269] Véase artículo n.º 69 *supra. [N. de los T.]*

[270] Uno de ellos es el Sr. Abraham Yates –destacado antifederalista de Albany, estado de Nueva York. *[N. de los T.]*– que está radicalmente en contra del actual plan constitucional.

[271] Véase artículo n.º 69, cit. *[N. de los T.]*

[272] Constitución de EEUU, artículo 2, sección 2.ª, cláusula 1. *[N. de los T.]*

[273] Constitución de EEUU, artículo 2, sección 2.ª, cláusula 1. *[N. de los T.]*

[274] Constitución de EEUU, artículo 2, sección 2.ª, cláusula 1. *[N. de los T.]*

[275] Rebelión de Shays. Véase artículo n.º 6 *supra. [N. de los T.]*

[276] Constitución de EEUU, artículo 2, sección 2.ª, cláusula 2. *[N. de los T.]*

[277] Véase el artículo n.º 64 *supra. [N. de los T.]*

[278] Véanse los artículos n.ºs 47 y 48 *supra. [N. de los T.]*

[279] Véanse los artículos n.ºs 53 y 64 *supra. [N. de los T.]*

[280] Véase el artículo n.º 22 *supra. [N. de los T.]*

[281] Véase artículo n.º 64 *supra. [N. de los T.]*

[282] Artículo IX de la Confederación. *[N. de los T.]*

[283] Constitución de EEUU, artículo 2, sección 2.ª, cláusulas 2 y 3. *[N. de los T.]*

[284] Véase artículo n.º 68 *supra. [N. de los T.]*

[285] Constitución de EEUU, artículo 1, sección 6.ª, cláusula 2. *[N. de los T.]*

[286] Véase artículo n.º 76. *[N. de los T.]*

[287] Más tarde se demostraría que no hacía falta la aprobación del Senado para destituir. *[N. de los T.]*

[288] Véanse artículos n.ºs 67 a 76 *supra. [N. de los T.]*

[289] Nueva York. *[N. de los T.]*

[290] Véase artículo n.º 69 *supra. [N. de los T.]*

[291] Los artículos n.ºs 78 a 85, aparecieron por vez primera en el libro *The Federalist. Volume Second,* Nueva York, 28 de mayo de 1788. Posteriormente fueron publicados en *The Independent Journal* y *The New York Packet. [N. de los T.]*

[292] Véase artículo n.º 22 *supra. [N. de los T.]*

[293] *Brutus,* en su Carta n.º XV de 20 de marzo de 1788. Bailyn, *The Debate on the Constitution,* cit., vol. II, pp. 372-378. *[N. de los T.]*

[294] Hamilton se refiere aquí a la frase «Un pouvoir en quelque façon nul» de Montesquieu, en *L'Esprit des lois,* vol. I, libro XI, capítulo 6. *[N. de los T.]*

[295] *Ibidem,* libro XI, capítulo 6. *[N. de los T.]*

[296] El término en inglés, «bill of attainder», contemplaba castigos e imputación de culpa sin un proceso judicial o juicio previo. *[N. de los T.]*

[297] Leyes retroactivas. *[N. de los T.]*

[298] Argumento de *Brutus* en su Carta n.º XV. Bailyn, *op. cit.,* pp. 375-376. *[N. de los T.]*

[299] Véase *Protest of the Minority of the Convention of Pennsylvania*, Martin's speech, etcetera.

Discurso de Luther Martin, miembro de la Convención pero crítico de la Constitución propuesta por aquella, ante la Cámara de Representantes de Maryland, el 27 de enero de 1788. *[N. de los T.]*

[300] Véase artículo n.º 73 *supra. [N. de los T.]*

[301] Véase la *Constitución de Massachusetts,* capítulo 2, sección 1.ª, artículo 13.

[302] *Brutus,* Carta n.º XV. Bailyn, *op. cit.,* vol. II, p. 377. *[N. de los T.]*

[303] Constitución de los EEUU, artículo 4, sección 2.ª, cláusula 1. *[N. de los T.]*

[304] *Brutus,* Carta n.º XIII , de 21 de febrero de 1788. Bailyn, *op. cit.,* vol. II, pp. 222-226. *[N. de los T.]*

[305] Constitución de los EEUU, artículo 3, sección 2.ª, cláusula 1. *[N. de los T.]*

[306] *Brutus,* Cartas n.ºs XI y XIII. *[N. de los T.]*

[307] Esto se refiere a una jurisdicción de *common law,* en contraste con una jurisdicción de equidad. *[N. de los T.]*

[308] «Hard bargains» en el original. *[N. de los T.]*

[309] Constitución de los EEUU, artículo 3, sección 1.ª, 1cláusula 1.

[310] Véase artículo n.º 22 *supra. [N. de los T.]*

[311] *Brutus,* Carta n.º XVI, cit. *[N. de los T.]*

[312] Resumen de los argumentos de *Brutus* en su Cartas n.ºs XI y XV. Bailyn, *The Debate on the Constitution,* cit., vol. II, pp. 129-135 y 222-226. *[N. de los T.]*

[313] Este poder ha sido representado, de manera absurda, como calculada para abolir todos los juzgados en los condados de los diversos estados, y que se suelen denominar como tribunales inferiores Pero la Constitución dice que constituirán «tribunales INFERIORES AL TRIBUNAL SUPREMO», lo cual evidentemente está dirigido a permitir la creación de tribunales locales subordinados al Supremo, ora en los estados, ora en distritos mayores. Es ridículo imaginar que al expresar esto se estaba pensando en los tribunales de los condados.

Argumento de *Brutus* en sus Cartas n.ºs XI, XII y XV. *Vid.* Bailyn, *op. cit.*, pp. 129 y ss., 171 y ss. y 222 y ss. *[N. de los T.]*

[314] Constitución de los EEUU, artículo 3, sección 2.ª, cláusula 2. *[N. de los T.]*

[315] Véase artículo n.º 32 *supra. [N. de los T.]*

[316] Constitución de los EEUU, artículo 3, sección 2.ª, cláusula 2. *[N. de los T.]*

[317] *Brutus,* Carta n.º XIV. Bailyn, *op. cit.,* p. 258. *[N. de los T.]*

[318] La palabra «jurisdicción» está compuesta de JUS y DICTO, *juris dictio,* es decir, pronunciar o dictar la ley.

[319] Constitución de los EEUU, artículo 3, sección 2, cláusula 2. *[N. de los T.]*

[320] Sostengo que los estados tendrán una jurisdicción compartida con los tribunales federales inferiores y en muchos de los casos de jurisdicción federal, lo cual explicaré en el próximo artículo.

[321] Véase el artículo n.º 32 *supra. [N. de los T.]*

[322] Constitución de los EEUU, artículo 3, sección 1.ª, cláusula 1. *[N. de los T.]*

[323] Constitución de los EEUU, artículo 1, sección 8.ª, cláusula 9. *[N. de los T.]*

[324] Constitución de los EEUU, artículo 3, sección 1.ª, cláusula 1. *[N. de los T.]*

[325] *Brutus,* Cartas n.ºs II y IX, cit. Bailyn*, op. cit.,* vol. II, pp. 40-46. *[N. de los T.]*

[326] Nueva York. *[N. de los T.]*

[327] Se ha insinuado erróneamente que el tribunal de cancillería generalmente juzga hechos controvertidos utilizando un jurado. En realidad es infrecuente que ese tribunal refiera un caso a un jurado, y nunca es un requisito a menos que esté en duda la validez de un legado de bienes raíces.

Argumento de *Brutus* en su Carta n.º XIV. Bailyn, *op. cit.*, vol. II, pp. 259 y ss. *[N. de los T.]*

[328] Es verdad que los principios que gobiernan este paliativo ahora se reducen a un sistema regularizado, pero también es verdad que principalmente se refieren a circunstancias ESPECIALES, que constituyen excepciones a las reglas generales.

[329] Véase el artículo n.º 81 *supra,* en el cual se examina y refuta la suposición de su abolición por haber investido en el Tribunal Supremo la jurisdicción de apelación en cuestiones de hecho.

[330] De Nueva York. *[N. de los T.]*

[331] «Bill of Rights», en el inglés original. *Brutus* realiza esta crítica en su Carta n.º IX. Bailyn*, op. cit.,* vol. II, pp. 42-44. *[N. de los T.]*

[332] Aunque el autor cita esto como de la cláusula 7, la estructura actual de la Constitución de los EEUU lo sitúa en la cláusula 8. *[N. de los T.]*

[333] Aunque el autor cita esto como de la cláusula 3, la estructura actual de la Constitución de los EEUU lo sitúa en la cláusula 2. *[N. de los T.]*

[334] Véase, de Blackstone, *Commentaries,* vol. 1, p. 136. (William Blackstone, *Commentaries on the Laws of England,* Oxford, 1769, vol. I, p. 36, *[N. de los T.]*).

[335] *Idem,* vol. IV, p. 438.

[336] Aquí parece ser que el autor se está refiriendo a la Constitución de Nueva York, con relación al segundo párrafo de este capítulo. *[N. de los T.]*

[337] 1215. Véase artículo n.º 26 *supra*. *[N. de los T.]*

[338] 1628. *[N. de los T.]*

[339] Constitución de los EEUU, preámbulo. *[N. de los T.]*

[340] «Constructive Powers», en inglés original. *[N. de los T.]*

[341] Para demostrar que hay un poder en la Constitución que se podrá utilizar para influir en la libertad de prensa, han recurrido al ejemplo del poder impositivo. Han dicho que es posible establecer aranceles tan altos sobre publicaciones que funcionarían como una prohibición de ellas. No sé por qué lógica pueden mantener que declaraciones a favor de la libertad de prensa en las constituciones estatales podrán ser un impedimento constitucional a la imposición por las asambleas legislativas estatales de aranceles sobre publicaciones. No pueden pretender que aranceles de cualquier grado, aunque sean bajos, limitarían la libertad de prensa. Sabemos que los periódicos son gravados en Gran Bretaña y sin embargo es notorio que ese país disfruta de la mayor libertad de prensa. Y si se pueden imponer unos aranceles sin violar esa libertad, es evidente que su cuantía está en manos del cuerpo legislativo, regulado por la opinión pública. Por ello, al final, no nos ofrecerán mayor seguridad unas declaraciones generales sobre la libertad de prensa. Aunque las constituciones estatales contengan declaraciones al respecto, permiten las mismas limitaciones de esta libertad por medios tributarios como la Constitución propuesta, que no contiene declaración alguna. Esto sería como declarar que el gobierno debería ser libre, los impuestos no deberían ser excesivos, y que no se debería restringir la libertad de prensa.

Esta objeción fue presentada, entre otros, por *Federal Farmer.* Bailyn, *The Debate on the Constitution,* cit., vol. I, pp. 245 y ss. *[N. de los T.]*

[342] *Brutus,* Cartas n.ºs I y III, cit. *[N. de los T.]*

[343] Véanse *Institutes* de Rutherford, vol. 2, libro 2, cap.10, secciones 14 y 15; y de Grocio, *De Iure Belli ac pacis* 1625, libro 2, cap. 9, secciones 8.ª y 9.ª (Thomas Rutherford, *Institutes of natural Law; being the substance of a course of Lectures on Grotius de Iure Belli et Pacis*, Cambridge, 1754-1756, 2 vols.). *[N. de los T.]*

[344] Tema reiterado por *Brutus* en sus Cartas n.ºs I, V, VI y VIII, cit. *[N. de los T.]*

[345] Véase artículo n.º 55 *supra. [N. de los T.]*

[346] John Jay, *An Addresss to the People of the State of New York*, Nueva York, 1788. *[N. de los T.]*

[347] En realidad, debemos decir que hacen falta DIEZ estados, pues aunque dos tercios inician la medida, hace falta el apoyo de tres cuartos para ratificarla.

[348] Hume, *Essays,* vol. 1, p. 128: «The Rise of Arts and Sciences». La cita procede de David Hume, *Essays, Moral, Political, and Literary,* vol. I de *Essays and Treatises on several Subjects,* Edimburgo, 1758. *[N. de los T.]*

ANEXO
La Constitución de los Estados Unidos de América

NOSOTROS, el Pueblo de los Estados Unidos, a fin de formar una Unión más perfecta, establecer Justicia, afirmar la tranquilidad interior, proveer la Defensa común, promover el bienestar general y asegurar para nosotros mismos y para nuestros descendientes los beneficios de la Libertad, estatuimos y sancionamos esta CONSTITUCIÓN para los Estados Unidos de América.

Artículo 1

1.ª sección

Todos los poderes legislativos otorgados en la presente Constitución corresponderán a un Congreso de los Estados Unidos, que se compondrá de un Senado y una Cámara de Representantes.

2.ª sección

La Cámara de Representantes estará formada por miembros elegidos cada dos años por los habitantes de los diversos estados, y los electores deberán poseer en cada estado las condiciones requeridas para los electores de la rama más numerosa de la legislatura local.

No será representante ninguna persona que no haya cumplido 25 años de edad y sido ciudadano de los Estados Unidos durante siete años, y que no sea habitante del estado en el cual se le designe, al tiempo de la elección.

(Los representantes y los impuestos directos se prorratearán entre los distintos estados que formen parte de esta Unión, de acuerdo con su población respectiva, la cual se determinará sumando al número total de personas libres, inclusive las obligadas a prestar servicios durante cierto término de años y excluyendo a los indios no sujetos al pago de contribuciones, las tres quintas partes de todas las personas restantes.) El recuento deberá hacerse efectivamente dentro de los tres años siguientes a la primera sesión del Congreso de los Estados Unidos y en lo sucesivo cada 10 años, en la forma que dicho cuerpo disponga por medio de una ley. El número de representantes no excederá de uno por cada 30.000 habitantes con tal que cada estado cuente con un representante cuando menos; y hasta que se efectúe dicho recuento, el estado de Nueva Hampshire tendrá derecho a elegir tres; Massachusetts, ocho; Rhode Island y las Plantaciones de Providence, uno; Connecticut, cinco; Nueva York, seis; Nueva Jersey, cuatro; Pensilvania, ocho; Delaware, uno; Maryland seis; Virginia, diez; Carolina del Norte, cinco; Carolina del Sur, cinco y Georgia, tres.

Cuando ocurran vacantes en la representación de cualquier estado, la autoridad ejecutiva del mismo expedirá un decreto en que se convocará a elecciones con el objeto de llenarlas.

La Cámara de Representantes elegirá su presidente y demás funcionarios y será la única facultada para declarar que hay lugar a proceder en los casos de responsabilidades oficiales.

3.ª sección

El Senado de los EEUU se compondrá de dos senadores por cada estado, elegidos por seis años por la legislatura del mismo, y cada senador dispondrá de un voto.

Tan pronto como se hayan reunido a virtud de la elección inicial, se dividirán en tres grupos tan iguales como sea posible. Las actas de los senadores del primer grupo quedarán vacantes al terminar el segundo año; las del segundo grupo, al expirar el cuarto año y las del tercer grupo, al concluir el sexto año, de tal manera que sea factible elegir una tercera parte cada dos años, y si ocurren vacantes, por renuncia u otra causa, durante el receso de la legislatura de algún estado, el ejecutivo de este podrá hacer designaciones provisionales hasta el siguiente periodo de sesiones de la legislatura, la que procederá a cubrir dichas vacantes.

No será senador ninguna persona que no haya cumplido 30 años de edad y sido ciudadano de los Estados Unidos durante nueve años y que, al tiempo de la elección, no sea habitante del estado por parte del cual fue designado.

El vicepresidente de los EEUU será presidente del Senado, pero no tendrá voto sino en el caso de empate.

El Senado elegirá a sus demás funcionarios, así como un presidente *pro tempore,* que fungirá en ausencia del vicepresidente o cuando este se halle desempeñando la presidencia de los Estados Unidos.

El Senado poseerá derecho exclusivo de juzgar sobre todas las acusaciones por responsabilidades oficiales. Cuando se reúna con este objeto, sus miembros deberán prestar un juramento o protesta. Cuando se juzgue al presidente de los EEUU deberá presidir el del Tribunal Supremo. Y a ninguna persona se le condenará si no concurre el voto de dos tercios de los miembros presentes.

En los casos de responsabilidades oficiales, el alcance de la sentencia no irá más allá de la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar y disfrutar cualquier empleo honorífico, de confianza o remunerado, de los Estados Unidos; pero el individuo condenado quedará sujeto, no obstante, a que se le acuse, enjuicie, juzgue y castigue con arreglo a derecho.

4.ª sección

Los lugares, épocas y modo de celebrar las elecciones para senadores y representantes se prescribirán en cada estado por la legislatura respectiva pero el Congreso podrá formular o alterar las reglas de referencia en cualquier tiempo por medio de una ley, excepto en lo tocante a los lugares de elección de los senadores.

El Congreso se reunirá una vez al año, y esta reunión será el primer lunes de diciembre, a no ser que por ley se fije otro día.

5.ª sección

Cada Cámara calificará las elecciones, los informes sobre escrutinios y la capacidad legal de sus respectivos miembros, y una mayoría de cada una constituirá el quórum necesario para deliberar; pero un número menor puede suspender las sesiones de un día para otro y estará autorizado para compeler a los miembros ausentes a que asistan, del modo y bajo las penas que determine cada Cámara.

Cada Cámara puede elaborar su reglamento interior, castigar a sus miembros cuando se conduzcan indebidamente y expulsarlos de su seno con el asentimiento de las dos terceras partes.

Cada Cámara llevará un diario de sus sesiones y lo publicará de tiempo en tiempo a excepción de aquellas partes que a su juicio exijan reserva, y los votos afirmativos y negativos de sus miembros con respecto a cualquier cuestión se harán constar en el diario, a petición de la quinta parte de los presentes.

Durante el periodo de sesiones del Congreso ninguna de las cámaras puede suspenderlas por más de tres días ni acordar que se celebrarán en lugar diverso de aquel en que se reúnen ambas cámaras sin el consentimiento de la otra.

6.ª sección

Los senadores y representantes recibirán por sus servicios una remuneración que será fijada por la ley y pagada por el tesoro de los EEUU. En todos los casos, exceptuando los de traición, delito grave y perturbación del orden publico, gozarán del privilegio de no ser arrestados durante el tiempo que asistan a las sesiones de sus respectivas cámaras, así como al ir a ellas o regresar de las mismas, y no podrán ser objeto en ningún otro sitio de inquisición alguna con motivo de cualquier discusión o debate en una de las cámaras.

A ningún senador ni representante se le nombrará, durante el tiempo por el cual haya sido elegido, para ocupar cualquier empleo civil que dependa de los Estados Unidos, que haya sido creado o cuyos emolumentos hayan sido aumentados durante dicho tiempo, y ninguna persona que ocupe un cargo de los Estados Unidos podrá formar parte de las cámaras mientras continúe en funciones.

7.ª sección

Todo proyecto de ley que tenga por objeto la obtención de ingresos deberá proceder primeramente de la Cámara de Representantes; pero el Senado podrá proponer reformas o convenir en ellas de la misma manera que tratándose de otros proyectos.

Todo proyecto aprobado por la Cámara de Representantes y el Senado se presentará al presidente de los Estados Unidos antes de que se convierta en ley; si lo aprobare lo firmará; en caso contrario lo devolverá, junto con sus objeciones, a la Cámara de su origen, la que insertará íntegras las objeciones en su diario y procederá a reconsiderarlo. Si después de dicho nuevo examen las dos terceras partes de esa Cámara se pusieren de acuerdo en aprobar el proyecto, se remitirá, acompañado de las objeciones, a la otra Cámara, por la cual será estudiado también nuevamente y, si lo aprobaren los dos tercios de dicha Cámara, se convertirá en ley. Pero en todos los casos de que se habla, la votación de ambas cámaras será nominal y los nombres de las personas que voten en pro o en contra del proyecto se asentarán en el diario de la Cámara que corresponda. Si algún proyecto no fuera devuelto por el Presidente dentro de 10 días (descontando los domingos) después de haberle sido presentado, se convertirá en ley, de la misma manera que si lo hubiera firmado, a menos de que al suspender el Congreso sus sesiones impidiera su devolución, en cuyo caso no será ley.

Toda orden, resolución o votación para la cual sea necesaria la concurrencia del Senado y la Cámara de Representantes (salvo en materia de suspensión de las sesiones), se presentará al Presidente de los Estados Unidos y no tendrá efecto antes de ser aprobada por él o de ser aprobada nuevamente por dos tercios del Senado y de la Cámara de Representantes, en el caso de que la rechazare, de conformidad con las reglas y limitaciones prescritas en el caso de un proyecto de ley.

8.ª sección

El Congreso tendrá facultad: para establecer y recaudar contribuciones, impuestos, derechos y consumos; para pagar las deudas y proveer a la defensa común y bienestar general de los Estados Unidos; pero todos los derechos, impuestos y consumos serán uniformes en todos los Estados Unidos.

Para contraer empréstitos a cargo de créditos de los Estados Unidos.

Para reglamentar el comercio con las naciones extranjeras, entre los diferentes estados y con las tribus indias.

Para establecer un régimen uniforme de naturalización y leyes uniformes en materia de quiebra en todos los Estados Unidos.

Para acuñar monedas y determinar su valor, así como el de la moneda extranjera. Fijar los patrones de los pesos y medidas.

Para proveer lo necesario al castigo de quienes falsifiquen los títulos y la moneda corriente de los Estados Unidos.

Para establecer oficinas de correos y caminos de posta.

Para fomentar el progreso de la ciencia y las artes útiles, asegurando a los autores e inventores, por un tiempo limitado, el derecho exclusivo sobre sus respectivos escritos y descubrimientos.

Para crear tribunales inferiores al Tribunal Supremo.

Para definir y castigar la piratería y otros delitos graves cometidos en alta mar y violaciones al derecho internacional.

Para declarar la guerra, otorgar patentes de corso y represalias y para dictar reglas con relación a las presas de mar y tierra.

Para reclutar y sostener ejércitos, pero ninguna autorización presupuestaria de fondos que tengan ese destino será por un plazo superior a dos años.

Para habilitar y mantener una armada.

Para dictar reglas para el gobierno y ordenanza de las fuerzas navales y terrestres.

Para disponer cuándo debe convocarse a la milicia nacional con el fin de hacer cumplir las leyes de la Unión, sofocar las insurrecciones y rechazar las invasiones.

Para proveer lo necesario para organizar, armar y disciplinar a la milicia nacional y para gobernar aquella parte de esta que se utilice en servicio de los Estados Unidos; reservándose a los estados correspondientes el nombramiento de los oficiales y la facultad de instruir conforme a la disciplina prescrita por el Congreso.

Para legislar en forma exclusiva en todo lo referente al Distrito (que no podrá ser mayor que un cuadrado de 10 millas por lado) que se convierta en sede del gobierno de los Estados Unidos, como consecuencia de la cesión de algunos estados en que se encuentren situados, para la construcción de fuertes, almacenes, arsenales, astilleros y otros edificios necesarios.

Para expedir todas las leyes que sean necesarias y convenientes para llevar a efecto los poderes anteriores y todos los demás que esta Constitución confiere al gobierno de los Estados Unidos o cualquiera de sus departamentos o funcionarios.

9.ª sección

El Congreso no podrá prohibir antes del año de mil ochocientos ocho la inmigración o importación de las personas que cualquiera de los estados ahora existentes estime oportuno admitir, pero puede imponer sobre dicha importación una contribución o derecho que no pase de 10 dólares por cada persona.

El privilegio del habeas corpus no se suspenderá, salvo cuando la seguridad pública lo exija en los casos de rebelión o invasión.

No se aplicarán decretos de proscripción ni leyes *ex post facto.*

No se establecerá ningún impuesto directo ni de capitación, como no sea proporcionalmente al censo o recuento que antes se ordeno practicar.

Ningún impuesto o derecho se establecerá sobre los artículos que se exporten de cualquier estado.

Los puertos de un estado no gozarán de preferencia sobre los de ningún otro a virtud de reglamentación alguna mercantil o fiscal; tampoco las embarcaciones que se dirijan a un estado o procedan de él estarán obligadas a ingresar por algún otro, despachar en el sus documentos o cubrirle derechos.

Ninguna cantidad podrá extraerse del Tesoro si no es como consecuencia de asignaciones autorizadas por la ley, y de tiempo en tiempo deberá publicarse un estado y cuenta ordenados de los ingresos y gastos del Tesoro.

Los Estados Unidos no concederán ningún título de nobleza y ninguna persona que ocupe un empleo remunerado u honorífico que dependa de ellos aceptará ningún regalo, emolumento, empleo o título, sea de la clase que fuere, de cualquier monarca, príncipe o estado extranjero, sin consentimiento del Congreso.

10.ª sección

Ningún estado celebrará tratado, alianza o confederación algunos; otorgará patentes de corso y represalias; acuñará moneda, emitirá papel moneda, legalizará cualquier cosa que no sea la moneda de oro y plata como medio de pago de las deudas; aprobará decretos por los que se castigue a determinadas personas sin que preceda juicio ante los tribunales, leyes *ex post facto* o leyes que menoscaben las obligaciones que derivan de los contratos, ni concederá título alguno de nobleza.

Sin el consentimiento del Congreso ningún estado podrá imponer derechos sobre los artículos importados o exportados, cumplir sus leyes de inspección, y el producto neto de todos los derechos e impuestos que establezcan los estados sobre las importaciones y exportaciones se aplicará en provecho del Tesoro de los Estados Unidos; y todas las leyes de que se trata estarán sujetas a la revisión y vigilancia del Congreso.

Sin dicho consentimiento del Congreso, ningún estado podrá establecer derechos de tonelaje, mantener tropas o navíos de guerra en tiempo de paz, celebrar convenio o pacto alguno con otro estado o con una potencia extranjera, o hacer la guerra, a menos de ser invadido realmente o de hallarse en peligro tan inminente que no admita demora.

Artículo 2

1.ª sección

Se deposita el poder ejecutivo en un presidente de los Estados Unidos. Desempeñará su encargo durante un término de cuatro años y, juntamente con el vicepresidente designado para el mismo periodo, será elegido como sigue:

Cada estado nombrará, del modo que su legislatura disponga, un número de electores igual al total de los senadores y representantes a que el estado tenga derecho en el Congreso, pero ningún senador, ni representante, ni persona que ocupe un empleo honorífico o remunerado de los Estados Unidos podrá ser designado como elector.

El Congreso podrá fijar la época de designación de los electores, así como el día en que deberán emitir sus votos, el cual deberá ser el mismo en todos los Estados Unidos.

Solo las personas que sean ciudadanos por nacimiento o que hayan sido ciudadanos de los Estados Unidos al tiempo de adoptarse esta Constitución, serán elegibles para el cargo de

presidente; tampoco será elegible una persona que no haya cumplido 35 años de edad y que no haya residido 14 años en los Estados Unidos.

En caso de que el presidente sea separado de su puesto, de que muera, renuncie o se incapacite para dar cumplimiento a los poderes y deberes del referido cargo, este pasará al vicepresidente y el Congreso podrá preveer por medio de una ley el caso de separación, muerte, renuncia o incapacidad, tanto del presidente como del vicepresidente, y declarar qué funcionario fungirá como presidente hasta que desaparezca la causa de incapacidad o se elija un presidente.

El presidente recibirá una remuneración por sus servicios, en las épocas que se determinarán, la cual no podrá ser aumentada ni disminuida durante el periodo para el cual haya sido designado y no podrá recibir durante ese tiempo ningún otro emolumento de parte de los Estados Unidos o de cualquiera de estos.

Antes de entrar a desempeñar su cargo prestará el siguiente juramento o protesta: «Juro (o protesto) solemnemente que desempeñaré legalmente el cargo de presidente de los Estados Unidos y que sostendré, protegeré y defenderé la Constitución de los Estados Unidos, empleando en ello el máximo de mis facultades».

2.ª sección

El presidente será comandante en jefe del ejército y la marina de los Estados Unidos y de la milicia de los diversos estados cuando se la llame al servicio activo de los Estados Unidos; podrá solicitar la opinión por escrito del funcionario principal de cada uno de los departamentos administrativos con relación a cualquier asunto que se relacione con los deberes de sus respectivos empleos, y estará facultado para suspender la ejecución de las sentencias y para conceder indultos tratándose de delitos contra los Estados Unidos, excepto en los casos de acusación por responsabilidades oficiales.

Tendrá facultad, con el consejo y consentimiento del Senado, para celebrar tratados, con tal de que den su anuencia dos tercios de los senadores presentes, y propondrá y, con el consejo y sentimiento del Senado, nombrará a los embajadores, los demás ministros públicos y los cónsules, los magistrados del Tribunal Supremo y a todos los demás funcionarios de los Estados Unidos a cuya designación no provea este documento en otra forma y que hayan sido establecidos por ley. Pero el Congreso podrá atribuir el nombramiento de los funcionarios inferiores que considere convenientes, por medio de una ley, al presidente solo, a los tribunales judiciales o a los jefes de los departamentos.

El presidente tendrá el derecho de cubrir todas las vacantes que ocurran durante el receso del Senado, extendiendo nombramientos provisionales que terminarán al final del siguiente periodo de sesiones.

3.ª sección

Periódicamente deberá proporcionar al Congreso informes sobre el estado de la Unión, recomendando a su consideración las medidas que estime necesarias y oportunas; en ocasiones de carácter extraordinario, podrá convocar a ambas cámaras o a cualquiera de ellas, y en el supuesto de que discrepen en cuanto a la fecha en que deban entrar en receso, podrá suspender sus sesiones, fijándoles para que las reanuden la fecha que considere conveniente; recibirá a los embajadores y otros ministros públicos; cuidará de que las leyes se ejecuten puntualmente y extenderá los despachos de todos los funcionarios de los Estados Unidos.

4.ª sección

El presidente, el vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos serán separados de sus puestos al ser acusados y declarados culpables de traición, cohecho u otros delitos y faltas graves.

Artículo 3

1.ª sección

Se depositará el poder judicial de los Estados Unidos en un Tribunal Supremo y en los tribunales inferiores que el Congreso instituya y establezca en lo sucesivo. Los jueces, tanto del Tribunal Supremo como de los inferiores, continuarán en sus funciones mientras observen buena conducta y recibirán en periodos fijos, una remuneración por sus servicios que no será disminuida durante el tiempo de su encargo.

2.ª sección

El poder judicial entenderá en todas las controversias, tanto de derecho escrito como de equidad, que surjan como consecuencia de esta Constitución, de las leyes de los Estados Unidos y de los tratados celebrados o que se celebren bajo su autoridad; en todas las controversias que se relacionen con embajadores, otros ministros públicos y cónsules; en todas las controversias de la jurisdicción de almirantazgo y marítima; en las controversias en que sean parte los Estados Unidos; en las controversias entre dos o más estados, entre un estado y los ciudadanos de otro, entre ciudadanos de estados diferentes, entre ciudadanos del mismo estado que reclamen tierras en virtud de concesiones de diferentes estados y entre un estado o los ciudadanos del mismo y estados, ciudadanos o súbditos extranjeros.

En todos los casos relativos a embajadores, otros ministros públicos y cónsules, así como en aquellos en que sea parte un estado, el Tribunal Supremo poseerá jurisdicción en única instancia. En todos los demás casos que antes se mencionaron el Tribunal Supremo conocerá en apelación, tanto del derecho como de los hechos, con las excepciones y con arreglo a la reglamentación que formule el Congreso.

Todos los delitos serán juzgados por medio de un jurado excepto en los casos de acusación por responsabilidades oficiales, y el juicio de que se habla tendrá lugar en el estado en que el delito se haya cometido; pero cuando no se haya cometido dentro de los límites de ningún estado, el juicio se celebrará en el lugar o lugares que el Congreso haya dispuesto por medio de una ley.

3.ª sección

La traición contra los Estados Unidos solo consistirá en hacer la guerra en su contra o en unirse a sus enemigos, impartiéndoles ayuda y protección. A ninguna persona se le condenará por traición si no es sobre la base de la declaración de los testigos que hayan presenciado el mismo acto perpetrado abiertamente o de una confesión en sesión pública de un tribunal.

2. El Congreso estará facultado para fijar la pena que corresponda a la traición; pero ninguna sentencia por causa de traición podrá privar del derecho de heredar o de transmitir bienes por herencia, ni producirá la confiscación de sus bienes más que en vida de la persona condenada.

Artículo 4

1.ª sección

Se dará entera fe y crédito en cada estado a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los demás. Y el Congreso podrá prescribir, mediante leyes generales, la forma en que dichos actos, registros y procedimientos se probarán y el efecto que producirán.

2.ª sección

Los ciudadanos de cada estado tendrán derecho en los demás a todos los privilegios e inmunidades de los ciudadanos de estos.

La persona acusada en cualquier estado por traición, delito grave u otro crimen, que huya de la justicia y fuere hallada en otro estado, será entregada, al solicitarlo así la autoridad ejecutiva del estado del que se haya fugado, con el objeto de que sea conducida al estado que posea jurisdicción sobre el delito.

Las personas obligadas a servir o laborar en un estado, con arreglo a las leyes de este, que escapen a otros, no quedarán liberadas de dichos servicios o trabajo a consecuencia de cualesquiera leyes o reglamentos del segundo, sino que serán entregadas al reclamarlo la parte interesada a quien se deba tal servicio o trabajo.

3.ª sección

El Congreso podrá admitir nuevos estados a la Unión, pero ningún nuevo estado podrá formarse o erigirse dentro de los límites de otro estado, ni un estado constituirse mediante la reunión de dos o más estados o partes de estados, sin el consentimiento de las legislaturas de los estados en cuestión, así como del Congreso.

El Congreso tendrá facultad para ejecutar actos de disposición y para formular todos los reglamentos y reglas que sean precisos con respecto a las tierras y otros bienes que pertenezcan a los Estados Unidos, y nada de lo que esta Constitución contiene se interpretará en un sentido que cause perjuicio a los derechos aducidos por los Estados Unidos o por cualquier estado individual.

4.ª sección

Los Estados Unidos garantizarán a todo estado comprendido en esta Unión una forma republicana de gobierno y protegerán a cada uno en contra de invasiones, así como contra los disturbios internos, cuando lo soliciten la legislatura o el ejecutivo (en caso de que no fuese posible reunir a la legislatura).

Artículo 5

Siempre que las dos terceras partes de ambas cámaras lo juzguen necesario, el Congreso propondrá enmiendas a esta Constitución, o bien, a solicitud de las legislaturas de los dos tercios de los distintos estados, convocará una convención con el objeto de que proponga enmiendas, las cuales, en uno y otro caso, poseerán la misma validez que si fueran parte de esta Constitución, desde todos los puntos de vista y para cualesquiera fines, una vez que hayan sido ratificadas por las legislaturas de las tres cuartas partes de los estados separadamente o por medio de convenciones reunidas en tres cuartos de los mismos, según que el Congreso haya propuesto uno u otro modo de hacer la ratificación, y a condición de que antes del año de 1808 no podrá hacerse ninguna enmienda que modifique en cualquier forma las cláusulas primera y cuarta de la sección novena

del artículo primero y de que a ningún estado se le privará, sin su consentimiento, de la igualdad de voto en el Senado.

Artículo 6

Todas las deudas contraídas y los compromisos adquiridos antes de la adopción de esta Constitución serán tan válidos en contra de los Estados Unidos bajo el imperio de esta Constitución, como bajo el de la Confederación.

Esta Constitución, y las leyes de los Estados Unidos que se expidan con arreglo a ella, y todos los tratados celebrados o que se celebren bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la suprema ley del país y los jueces de cada estado estarán obligados a observarlos, a pesar de cualquier cosa en contrario que se encuentre en la Constitución o las leyes de cualquier estado.

Los senadores y representantes ya mencionados, los miembros de las distintas legislaturas locales y todos los funcionarios ejecutivos y judiciales, tanto de los Estados Unidos como de los diversos estados, se obligarán mediante juramento o protesta a sostener esta Constitución; pero nunca se exigirá una declaración religiosa como condición para ocupar ningún empleo o mandato público de los Estados Unidos.

Artículo 7

La ratificación por las convenciones de nueve estados bastará para que esta Constitución entre en vigor por lo que respecta a los estados que la ratifiquen.

Dado en la Convención, por consentimiento unánime de los estados presentes, el día 17 de septiembre del año de Nuestro Señor de 1787 y duodécimo de la Independencia de los Estados Unidos de América.

PINCHE AQUÍ

AKAL / BÁSICA DE BOLSILLO

CLÁSICOS DEL PENSAMIENTO POLÍTICO