

EL FEDERALISTA

A. HAMILTON, J. MADISON Y J. JAY

PROLOGO

I

La constitución que rige a los Estados Unidos de América desde marzo de 1789 no es únicamente la más antigua de las constituciones escritas y uno de los pocos documentos políticos que aún infunden respeto y conservan su eficacia y su vitalidad en estos tiempos en el que la mayoría de los estados ha abandonado el régimen constitucional, sino también la mejor de dichas constituciones.

Tiene derecho a que se la incluya dentro del grupo selecto de escritos y publicaciones que dieron expresión a las ideas políticas y sociales que sustituyeron al antiguo régimen y que no han sido desplazadas todavía por un cuerpo de doctrina comparable, a pesar de las críticas de que han sido objeto y del hecho innegable de que, aunque en todas partes han desempeñado el papel de ideal, solamente en unos pocos países se ha acertado en forma considerable, y a través de un espacio prolongado de tiempo, la distancia que separa a la realidad de las normas ideales.

En esa Constitución se incorporaron por primera vez en forma visible, puesto que eran objeto de declaraciones y preceptos explícitos, toda una serie de principios de convivencia social y de gobierno que, por mucho que se encontraran ya en las obras de algunos escritores políticos o que inspiraran el funcionamiento de la monarquía inglesa, no habían sido acogidos sino fragmentariamente en ciertos Estados o en forma más clara en las constituciones de sociedades políticas de menor importancia, como las colonias que después integraron la Confederación de Norteamérica.

La Constitución de los Estados Unidos suscitó un expositor digno de ella y digno también del gran sistema que estaba destinada a difundir. Los méritos de la Constitución se reflejaron en el comentario. A su vez, éste explicó y justificó las soluciones de la Constitución y contribuyó no poco a popularizarla y a que alcanzara el prestigio que la ha rodeado. Ese comentario fue la colección de artículos que escribieron Alejandro Hamilton, Santiago Madison y Juan Jay en tres periódicos de la ciudad de Nueva York y que recibió el título de El Federalista desde la primera vez que se publicó en forma de libro.

Terminada la Guerra de Independencia mediante un tratado preliminar firmado a fines de 1782, sobrevino el movimiento de desilusión y reacción que sigue a las épocas de gran tensión, una vez que desaparece el peligro del exterior que aplaca las diferencias internas.

En una palabra, a las altas esperanzas que se fincaban en la victoria y la consecución de la independencia, habían sucedido sentimientos de confusión y desaliento, a tal grado que los historiadores llaman a esta época el "período crítico de la historia americana".

La convicción se extendió de que era indispensable un cambio radical, y aunque a regañadientes, el Congreso convocó a una Convención que debería reunirse en Filadelfia en mayo de 1787, "con el objeto único y expreso de revisar los Artículos de Confederación y de presentar dictamen... sobre las alteraciones y adiciones a los mismos que sean necesarias a fin de adecuar la Constitución federal a las exigencias del Gobierno y al mantenimiento de la Unión..."

La Convención se reunió el 14 de mayo, inició sus trabajos el 25 de ese mes y los clausuró el 17 de septiembre. Como algo obvio, resolvió desde un principio que no bastaba, para alcanzar las finalidades que se le habían asignado, con reformar los Artículos de Confederación y Unión perpetua, se ocupó de construir un nuevo sistema de gobierno. Al fin, después de discusiones acaloradas, la Convención tuvo listo el proyecto de Constitución, que, sin embargo, únicamente firmaron treinta y nueve delegados de los cincuenta y cinco que asistieron, del número total de setenta y dos que recibieron credenciales. Aún faltaba que la Constitución fuera ratificada por el pueblo de cada estado, al que recomendó la Convención que fuera sometida, para empezar a regir en el caso de que lograra la adhesión de nueve estados.

En el Estado de Nueva York, cuya decisión era fundamental, la lucha se desarrolló desde un principio con encarnizamiento especial. Un partido bien organizado, encabezado por el gobernador del estado, inició un vigoroso ataque en su contra. Alejandro Hamilton, concibió el proyecto de escribir una serie de artículos en defensa del nuevo sistema de gobierno. Obtuvo al efecto la colaboración de Santiago Madison. También interesó en el proyecto a Juan Jay.

Con una laboriosidad y una tenacidad que sorprenden, Hamilton y socios publicaron setenta y siete artículos de octubre de 1787 a mayo de 1788, en tres periódicos de la ciudad de Nueva York, más otros ocho que vieron la luz pública por primera vez al editarse la colección completa en dos volúmenes. Las cartas de Publio, seudónimo con que se ocultó nuestro triunvirato según costumbre de la época, atrajeron inmediatamente la atención del público, pero es dudoso que hayan influido sensiblemente en el resultado del debate en el estado de Nueva York. Las elecciones para la convención estatal llamada a ratificar o rechazar la Constitución propuesta fueron adversas a los federalistas. Si Nueva York, finalmente dio su aprobación al plan de Filadelfia, ello se debió, por una parte, al temor de quedarse solo y aislado, ya que entre tanto Nuevo Hampshire y Virginia habían ratificado aquel, con lo cual eran diez los estados a su favor y estaba asegurada su vigencia. La Constitución había triunfado y por primera vez iba a ser posible emprender en gran escala, y en una forma tan clara que no dejara lugar a duda, el noble experimento del gobierno constitucional.

II

EL Federalista es, un comentario de la Constitución de los Estados Unidos de América, un comentario contemporáneo, deriva una gran autoridad del hecho de que “dos de los autores habían participado en la convención, terciado en los debates y escuchando las objeciones presentadas contra cada artículo, y a que habían salido de ella con notas y memorias repletas precisamente de la clase de información necesaria para la tarea que emprendieron”.

El Federalista posee un interés y un valor generales.

EL FEDERALISTA, I

(Hamilton)

Sois llamados a deliberar sobre una nueva Constitución para los Estados Unidos de América, ya que de sus resultados dependen nada menos que la existencia de la unión, la seguridad y el bienestar de las partes que la integran y el destino de un imperio que es en muchos aspectos el más interesante del mundo. Cualquier elección errónea de la parte que habremos de desempeñar, merecerá calificarse, conforme a este punto de vista, de calamidad para todo el género humano.

El plan que aguarda nuestras deliberaciones ataca demasiados intereses particulares, así como puntos de vista, pasiones y prejuicios poco favorables al descubrimiento de la verdad. Entre los obstáculos más formidables con que tropezará la nueva Constitución, puede distinguirse el evidente interés en resistir cualquier cambio que amenace disminuir el poder, los emolumentos o la influencia de los cargos que ejercen con arreglo a las instituciones establecidas, y la dañada ambición de otra clase de hombres, que esperan engrandecerse aprovechando las dificultades de su país se hacen la ilusión de tener mayores perspectivas de elevación personal.

Verdaderamente, son en tan gran número y tan poderosas las causas que obran para dar una orientación falsa al juicio, que en muchas ocasiones vemos hombres sensatos y buenos lo mismo del lado malo que del bueno en cuestiones trascendentales para la sociedad. Todavía otra causa para ser cautos a este respecto deriva de la reflexión de que no siempre estamos seguros de que los que defienden la verdad obran impulsados por principios más puros que los de sus antagonistas. La ambición, la avaricia, la animosidad personal, el espíritu de partido y otros muchos otros móviles no más laudables que éstos. En política como en religión, resulta igualmente absurdo intentar hacer prosélitos por el fuego y la espada. Raramente es posible curar las herejías con persecuciones.

Sí, paisanos míos, debo confesaros que después de estudiarla atentamente, soy claramente de opinión que os conviene adoptarla. Estoy convencido de que éste es el camino más seguro para vuestra libertad, vuestra dignidad y vuestra dicha. Os manifiesto francamente mis convicciones y voy a exponer libremente ante vosotros las razones sobre las cuales se fundan.

Me propongo discutir en una serie de artículos los siguientes interesantes puntos: la utilidad de la UNION para vuestra prosperidad política. La insuficiencia de la presente Confederación para conservar esa Unión. La necesidad de un gobierno tan enérgico por lo menos como el propuesto para obtener este fin. La conformidad de la Constitución propuesta con los verdaderos principios del gobierno republicano. Su analogía con la constitución de vuestro propio Estado. Y, finalmente, la seguridad suplementaria que su adopción prestará para salvaguardar esa especie de gobierno, para la libertad y la propiedad.

Quizá parezca superfluo presentar argumentos con el objeto de demostrar la utilidad de la UNION. Pero lo cierto es que en los círculos privados de quienes se oponen a la nueva Constitución, se susurra que los trece Estados son demasiado grandes para regirse por cualquier sistema general y que es necesario recurrir a distintas confederaciones separadas, formadas por distintas porciones del todo.

Será, pues, conveniente que empecemos por examinar las ventajas de esta Unión, los males indudables y los probables peligros a los que la disolución expondría a cada Estado. Esto constituirá, consiguientemente, el tema de mi próximo discurso.

EL FEDERALISTA II

(Jay)

Bien vale la pena, por tanto, considerar si conviene más a los intereses del pueblo de América el constituir una sola nación bajo un gobierno federal, para todos aquellos objetos de carácter general, o dividirse en confederaciones separadas, confiriendo a la cabeza de cada una de ellas los mismos poderes que se le aconseja poner en manos de un único gobierno nacional.

Hasta hace poco prevalecía sin discordancia la opinión de que el pueblo americano debía su prosperidad a la firmeza y persistencia de su unión, y los deseos, ruegos y esfuerzos de nuestros mejores y más sabios ciudadanos se han dirigido constantemente a este fin. Ahora, sin embargo, aparecen ciertos políticos que insisten en que esta opinión es errónea y que en vez de esperar la seguridad y la dicha de la unión, debemos buscarla en una división de los Estados en distintas confederaciones o soberanías. No sería ciertamente

prudente que el pueblo en general adoptara estos nuevos principios políticos sin estar convencido de que se fundan en una política verdades y sólida.

He observado a menudo y con gusto que la independiente América no se compone de territorios separados entre sí y distantes unos de otros, sino que un país unido, fértil y vasto fue el patrimonio de los hijos occidentales de la libertad. La Providencia lo ha bendecido de manera especial con una gran variedad de tierras y productos, regándolo con innumerables corrientes para delicia y comodidad de sus habitantes. Una sucesión de aguas navegables forma una especie de cadena en derredor de sus fronteras como para unirlo, mientras los más nobles ríos del mundo, fluyendo a convenientes distancias, les brindan anchos caminos para comunicarse con facilidad para auxilios amistosos y para el mutuo transporte e intercambio de sus diversas mercaderías.

Con igual placer he visto también que la Providencia se ha dignado conceder este país continuo a un solo pueblo unido –un pueblo que desciende de los mismos antepasados, habla el mismo idioma, profesa la misma religión, apegado a los mismos principios de gobierno, muy semejante en sus modales y costumbres, y que uniendo su prudencia, sus armas y sus esfuerzos, luchando junto durante una larga y sangrienta guerra, estableció noblemente la libertad común y la independencia.

Para todo propósito de índole general hemos sido unánimemente un mismo pueblo; cada ciudadano ha gozado en todas partes de los mismos derechos, los mismos privilegios y la misma protección nacionales. Como nación hicimos la paz y la guerra; como nación vencimos a nuestros enemigos comunes; como nación celebramos alianzas e hicimos tratados y entramos en diversos pactos y convenciones con Estados extranjeros.

Un firme sentido del valor y los beneficios de la Unión indujo al pueblo, desde los primeros momentos, a instituir un gobierno federal para defenderla y perpetuarla. Lo formó casi tan luego como tuvo existencia política, más aún, en los tiempos en que sus casas eran pasto del fuego, en que muchos de sus ciudadanos sangraban, y cuando al extenderse la guerra y la desolación dejaban poco lugar para las tranquilas y maduras investigaciones y reflexiones que deben siempre preceder a la constitución de un gobierno prudente y bien equilibrado que se ha de regir a un pueblo libre.

Este inteligente pueblo vislumbró el peligro que amenazaba inmediatamente la cumplida seguridad sólo podía hallarse en un gobierno nacional ideado con mayor sabiduría, convocó unánimemente a la reciente convención de Filadelfia con el objeto de que estudiara ese importante asunto.

En el apacible período de la paz, sin otra preocupación que los absorbiese, pasaron muchos meses en serenas, ininterrumpidas y diarias consultas. Al fin, sin que los coaccionase ningún poder.

Merece la pena señalar que no solamente el primer Congreso sino cada uno de los posteriores, así como la Convención última, han coincidido invariablemente con el pueblo al pensar que la posterioridad de América dependía de su Unión. El afán de conservarla y perpetuarla decidió al pueblo a convocar esa Convención y a ese gran fin tiende asimismo el plan que la Convención le ha aconsejado adoptar. Entonces, ¿con qué fundamento o con qué buenos propósitos intentan ciertos hombres despreciar a estas alturas la importancia de la Unión?. ¿Y por qué surgieren que serían preferibles tres o cuatro confederaciones a una sola?. Por mi parte estoy convencido de que el pueblo siempre ha pensado con sensatez acerca de este asunto y que su unánime y general adhesión a la causa de la Unión se apoya en razones grandes y de peso que procuraré desarrollar y explicar en vario de los siguientes artículos.

Si alguna vez tiene lugar la disolución de la Unión, América tendrá razones para exclamar con las palabras del poeta: ¡ADIOS! UN LARGO ADIOS A TODA MI GRANDEZA.

EL FEDERALISTA, III

(Jay)

Entre los muchos objetos en que un pueblo ilustrado y libre encuentra necesario fijar su atención, parece que debe ocupar el primer lugar el de proveer a la propia *seguridad*. Esta *seguridad* del pueblo se relaciona indudablemente con una porción de circunstancias y consideraciones y, por lo tanto, ofrece amplio campo a quienes desean definirla de un modo preciso y comprensivo.

Ahora sólo pretendo considerarla en lo que se relaciona con la conservación de la tranquilidad y de la paz y en conexión con los peligros provenientes de las *armas e influencia extranjeras*; así como de las amenazas de *igual género* que surjam de causas domésticas.

La cantidad de guerras que ha habido o que habrá en el mundo, resultará siempre que guarda proporción con el número y la importancia de las causas, sean *reales o pretendidas*, que las *provocan o incitan*. Convendrá preguntarnos si la América Unida ofrecerá tantas causas justas de guerra como la América desunida; la América unida probablemente dará menos motivos de guerra.

Las causas justas de la guerra derivan casi siempre de las violaciones de los tratados o de la violencia directa. Hasta ahora América ha firmado tratados con no menos de seis naciones extranjeras, todas marítimas excepto Prusia y, por lo tanto, capaces de molestarnos y perjudicarnos. También tiene un vasto comercio con Portugal, España e Inglaterra, y respecto a estas últimas debe atender además al problema de la vecindad.

Es muy importante para la paz de América el que observe el derecho internacional frente a todas estas potencias. Me parece evidente que hará esto con más perfección y mayor puntualidad un solo gobierno nacional que trece Estados separados o tres o cuatro confederaciones distintas.

Porque una vez establecido el gobierno nacional, los mejores hombres del país no sólo consentirán en servirlo, sino que lo usual será que sean nombrados para manejarlo, pues si bien la ciudad o el campo u otras influencias locales pueden colocar a sus hombres en las cámaras bajas de los Estados, en los senados o los tribunales y en los departamentos del poder ejecutivo, bajo el gobierno nacional será necesaria una reputación mas general, bastante más amplia, de talento y de las demás cualidades requeridas para acreditar que un hombre es capaz de ocupar los cargos del gobierno nacional. De ahí resultará mayor prudencia, orden y buen juicio en la administración, las determinaciones de carácter político y las decisiones judiciales del gobierno nacional, que en las de los Estados individuales y constantemente aquellas serán más satisfactorias para las demás naciones y más seguras por lo que a nosotros respecta.

La prudencia de la Convención, al someter esas cuestiones a la jurisdicción y a la decisión de tribunales designados por el gobierno nacional y sólo responsables ante él, no puede ser bastante elogiada.

Hasta donde las violaciones deliberadas o accidentales de los tratados y del derecho de las naciones engendran las causas justas de las guerras, son menos de temer bajo un gobierno general que bajo varios menos fuertes y, en este aspecto, el primero favorece más la seguridad del pueblo.

En cuando a las justas causas de guerra que proceden de la violencia directa e ilegal, está claro que un buen gobierno nacional ofrece una seguridad mucho mayor contra los peligros de ese género que la que se podría obtener en cualquiera otra forma.

Porque los intereses y las pasiones de una parte suelen producir esas violencias más a menudo que cuando provienen del todo, o los de uno o dos Estados más fácilmente que los de la Unión.

La vecindad de los territorios españoles y británicos que lindan con ciertos Estados limita los motivos de disputa, de modo inmediato y como es natural, a las entidades fronterizas. Los Estados colindantes son acaso los más expuestos, bajo el impulso de una irritación repentina y un vivo sentimiento de lo que parece convenirles o agraviarlos, a encender por la violencia directa una guerra con esas naciones. Y nadie puede evitar este peligro tan eficazmente como el gobierno nacional, cuya discreción y prudencia no han de verse disminuidas por las pasiones que mueven a las partes inmediatamente interesadas.

En el año de 1685, el Estado de Génova ofendió a Luis XIV e intentó aplacarlo. El monarca exigió que el Dux, o primer magistrado, acompañado por cuatro senadores, fuera a Francia a pedirle perdón y a recibir sus condiciones, y no tuvieron más remedio que someterse para mantener la paz. ¿Habría el rey exigido semejante humillación a España, Inglaterra o a cualquier otra nación igualmente poderosa u obtenídola de ellas?

EL FEDERALISTA, IV

(Jay)

Pero la seguridad del pueblo americano frente a la amenaza de la fuerza extranjera no depende sólo de que evite ofrecer causas justas de guerra con otras naciones, sino también de que sepa colocarse y mantenerse en una situación tal que no invite a la hostilidad y el insulto; pues no es necesario hacer notar que para la guerra existen tanto causas simuladas como causas justas.

Por regla general las naciones emprenden la guerra siempre que esperan algún provecho de ella. Como el anhelo de gloria militar, la venganza de afrentas personales, la ambición, o pactos privados encaminados a engrandecer o apoyar a sus familias o partidarios.

Somos rivales de Francia e Inglaterra en el comercio pesquero y podemos proveer sus mercados a menos costo de lo que pueden hacerlo, pese a sus esfuerzos para evitarlo mediante subsidios o estableciendo impuestos sobre el pescado extranjero.

Nuestra navegación y nuestra industria de transportes rivaliza también con los suyos y los de casi todas las otras naciones europeas. Nos engañaríamos si pensáramos que les regocija este florecimiento, y como nuestros transportes no pueden aumentar sin disminuir los suyos en cierto grado, su interés y su política los llevarán a restringirlos en vez de fomentarlos.

En el trato comercial con China y la India, molestamos a más de una nación, tanto más cuanto que nos permite compartir ventajas que ellas en cierto modo habían monopolizado y abastecernos de mercancías que antes solíamos comprarlas.

El aumento de nuestro comercio, haciendo uso de nuestros propios buques, no puede satisfacer a ninguna nación que posea territorios en este continente o cerca de él, porque la baratura o excelente calidad de nuestra producción, sumadas a la circunstancia de cercanía y al arrojo y la destreza de nuestros comerciantes y navegantes, nos hará participar de las ventajas que disfrutaban esos territorios en mayor grado de lo que sería compatible con los deseos o la política de sus respectivos soberanos.

Por un lado, España juzga conveniente cerrarnos el Misisipí y por otro Inglaterra nos excluye del San Lorenzo, y tampoco consienten que las demás corrientes que nos dividen se utilicen para intensificar el tráfico e intercambio mutuos

De estas y otras consideraciones, que ampliaríamos y detallaríamos u esto fuera compatible con la prudencia, se deduce que la envidia y el malestar pueden infiltrarse gradualmente en el espíritu y los ministerios de otras naciones, y que no debemos esperar, por tanto, que vean con indiferencia y tranquilidad el progreso de nuestra unión y de nuestro poder e importancia en mar y tierra.

Por eso opina con gran prudencia que la unión y un buen gobierno nacional son necesarios para lograr y mantener una situación que en vez de invitar a la guerra, tiende a reprimirla y a disuadir de ella. Esa situación consiste en el mejor estado de defensa posible y depende forzosamente del gobierno, de las armas y de los recursos del país.

Como la seguridad del todo es un interés de todos y no puede conseguirse sin gobierno, sea uno o más o muchos, procedamos a indagar si un solo buen gobierno será mas competente para cumplir este fin que varios cualquiera que sea el número de éstos.

Un solo gobierno puede reunir y utilizar el talento y la experiencia de los hombres más capaces, cualquiera que sea el lugar de la Unión, en que se encuentren. Puede guiarse por un principio político uniforme. Puede armonizar, asimilar y proteger las distintas partes y sus miembros, extendiendo a cada uno los beneficios de su previsión y precauciones. Al concertar tratados, atenderá a los intereses del conjunto, sin descuidar los especiales de cada parte en cuanto se relacionen con los comunes. Puede destinar los recursos y el poder del todo para defender a cualquiera de las partes, y lograr esto en forma más fácil y expedita de lo que podrían hacerlo los gobiernos de los Estados o confederaciones separadas, por falta de acción concertada y unidad de sistema.

¿Qué sería de la milicia británica, si la milicia inglesa obedeciera al gobierno de Inglaterra, la escocesa al gobierno de Escocia y la galesa al gobierno de Gales?. Imaginad una invasión: ¿podrían esos tres gobiernos (si es que llegaban a ponerse de acuerdo) operar contra el enemigo con sus respectivas fuerzas tan eficazmente como el gobierno único de la Gran Bretaña.

Aplicad estos hechos a nuestro propio caso. Dividid a América en trece, o, si preferis, en tres o cuatro gobiernos independientes: ¿qué ejércitos podrían reunir y expensar, qué flotas conseguirían tener?. SI uno de ellos fuese atacado, ¿volarían los otros en su auxilio y gastarían sangre y dinero en su defensa?. ¿No habría el peligro de que las promesas engañosas de la neutralidad los hiciesen abrigar la ilusión de conservarla, o de que corrompidos por un amor exagerado a la paz, se negasen a comprometer su tranquilidad y seguridad por ayudar a sus vecinos, a los que tal vez envidiaban y cuyo poder deseaban ver disminuido?.

Si ven nuestro gobierno nacional es eficiente y bien administrado, que nuestro comercio está reglamentado con prudencia, nuestro ejército bien organizado y disciplinado, nuestros recursos y hacienda discretamente dirigidos, nuestro crédito restablecido, nuestro pueblo libre, satisfecho y unido, se sentirán más dispuestos a cultivar nuestra amistad que a provocar nuestro resentimiento. Si en cambio nos encuentran desprovistos de un gobierno efectivo o dividido en tres o cuatro repúblicas o confederaciones independientes y quizá en desacuerdo, una inclinándose hacia la Gran Bretaña, otra hacia Francia, la tercera a España, y quizá exitadas unas contra otras por las tres naciones, ¿qué pobre y lamentable aspecto ofrecerá América a sus ojos!.

EL FEDERALISTA, V

(Jay)

La reina Ana, en su carta del 1º. De julio de 1706, dirigida al Parlamento Escocés, hace algunas observaciones sobre la importancia de la Unión, entonces en vía de formarse entre Inglaterra y Escocia, que merecen nuestra atención. Daré a conocer al público uno o dos pasajes extraídos de ella: "Una unión total y completa será la sólida base de una paz duradera. Afirmará nuestra religión, nuestra libertad y nuestra propiedad; borrará todas las animosidades entre vosotros, y las envidias y diferencias entre nuestros dos reinos. Aumentará vuestra fuerza, vuestras riquezas y vuestro comercio; y gracias a esta unión, ligada como estará toda la isla en el mismo afecto libre del temor que producen los diversos intereses, se encontrará capacitada para resistir a todos sus enemigos". "Os recomendamos encarecidamente que os manifestéis con calma y unanimidad en este importante medio eficaz de asegurar nuestra dicha presente y futura y de frustrar los designios de nuestros comunes enemigos, que harán sin duda todo lo posible para impedir o retardar esta unión".

Los más entusiastas partidarios de las tres o cuatro confederaciones no pueden suponer que la fuerza de éstas se mantendría por mucho tiempo en el mismo nivel, en el caso de que al establecerlas fuera esto posible; y aun admitiendo que fuera factible, ¿qué artificio humano puede asegurar la persistencia de esa igualdad?

Si ocurriera, y ha de ocurrir, que por cualquier causa una de estas naciones o confederaciones se elevara en la escala de la importancia política mucho más que sus vecinos, desde ese instante la mirarían éstos con envidia y temor. Ambas pasiones los incitarían a apoyar, si o es que a promover, cuanto pudiese disminuir esa importancia; y les impedirían adoptar medidas que aumentasen o siquiera asegurasen esa prosperidad. No pasaría mucho tiempo sin que esa nación discerniera tan desfavorables sentimientos y pronto empezaría no sólo a sospechar de sus vecinos, sino también a compartir su mala disposición.

Los que contemplan con cuidado la historia de otras divisiones y confederaciones análogas encontrarán motivos de sobra para temer que las que nos ocupan no serían vecinas sino en el sentido de que colindarían unas con otras; que no se querrían ni confiarían unas en otras, sino, por el contrario, serían presas de discordias, envidias e injurias mutuas; en resumen, que nos colocarían precisamente en la situación en que muchas naciones indudablemente desean vernos: solamente terribles para nosotros mismos.

Y no olvidemos cuánto más fácil resulta recibir las flotas extranjeras en nuestros puertos, y ejércitos extranjeros en nuestro país, que persuadirles u obligarles a irse. ¿Cuántas conquistas hicieron los romanos y otros, bajo la máscara de aliados, y cuántas innovaciones introdujeron con el mismo disfraz en los gobiernos de los que pretendían proteger.

Que los hombres sinceros juzguen, entonces, si la división de América en el número que se quiera de soberanías independientes, podría defenderse contras las hostilidades y la ingerencia indebida de las naciones extranjeras.

EL FEDERALISTA, VI

(Hamilton)

Ahora describiré peligros de un género diferente, y tal vez más alarmantes: los que surgirían sin duda alguna de las disensiones entre los Estados mismos y de los bandos y tumultos domésticos.

Las causas de hostilidad entre las naciones son innumerables. Hay algunas que operan de modo general y constante sobre los cuerpos colectivos de la sociedad. A éstas pertenecen la ambición de poder o el deseo de preeminencia y de dominio, la envidia de este poder o el deseo de seguridad e igualdad. Hay otras cuya influencia es más limitada aunque igualmente activa dentro de sus propias esferas, como las rivalidades y competencias de comercio entre las naciones mercantiles. Y aun existen otras no menos numerosas que las anteriores, cuyo origen reside enteramente en las pasiones privadas: en los afectos, enemistades, esperanzas, intereses y temores de los individuos principales en las comunidades de que son miembros. Los hombres de esta clase, sean favoritos de un rey o de un pueblo, han abusado con demasiada frecuencia de la confianza que poseían, y con el pretexto del bien público no han tenido escrúpulo en sacrificar la tranquilidad nacional a sus ventajas o complacencia personales.

El genio de las repúblicas (según dicen) es pacífico; el espíritu del comercio tiende a suavizar las costumbres humanas y a extinguir esos inflamables humores que prenden con frecuencia las guerras. Las repúblicas comerciales, como las nuestras, nunca estarán dispuestas a agotarse en ruinosas contiendas entre sí. Las gobernará el interés mutuo o cultivarán un espíritu de amistad y concordia.

¿Es que no están interesadas todas las naciones en cultivar el mismo espíritu filosófico y benevolente?. ¿Si éste es un verdadero interés, lo han seguido de hecho?. ¿No se ha descubierto invariablemente, por el contrario, que las pasiones momentáneas y el interés inmediato, tiene un poder más activo e imperioso sobre la conducta humana que las consideraciones generales y remotas de prudencia, utilidad o justicia?. ¿En la práctica, han sido las repúblicas menos aficionadas a las guerras que las monarquías?. ¿No están las primeras administradas por hombres al igual que las últimas?. ¿No hay aversiones, predilecciones, rivalidades y deseos de adquisiciones injustas, que influyen sobre las naciones lo mismo que sobre los reyes?. ¿No están las asambleas populares sujetas con frecuencia a impulsos de ira, resentimiento, envidia avaricia y de otras irregulares y violentas inclinaciones? ¿No es bien sabido que a menudo sus decisiones se hallan a merced de algunos individuos que gozan de su confianza, y evidentemente expuestas a compartir las pasiones y puntos de vista de dichos individuos? ¿Qué ha hecho el comercio hasta ahora, sino cambiar los fines de la guerra? ¿No es acaso la pasión de las riquezas tan dominante y emprendedora como la de la gloria o el poder?

Ha habido casi tantas guerras populares como reales, si se me permiten estas expresiones. Los clamores de la nación o la importunación de sus representantes, han arrastrado varias veces a los monarcas a la guerra o los han obligado a continuarla, en contra de sus inclinaciones y, en ocasiones, de los verdaderos intereses del estado.

De este resumen de lo ocurrido en otros países cuyas circunstancias se ha parecido más a las nuestras, ¿qué razón podemos sacar para confiar en os ensueños que pretenden engañarnos a esperar paz y cordialidad entre los miembros de la actual confederación, una vez separados? ¿Es que no hemos experimentado suficiente la falacia y extravagancia de las ociosas teorías que nos distraen con promesas de eximirnos de las imperfecciones, debilidades y males que acompañan a toda sociedad, fuere cual fuere su forma? ¡No es oportuno despertar de estos sueños ilusorios de una edad de oro, y adoptar como máxima práctica para la dirección de nuestra conducta política, la idea de que, lo mismo que los demás habitantes del globo, estamos aun muy lejos del feliz imperio de la sabiduría perfecta y la perfecta virtud?

Se ha hecho una especie de axioma en la política el que la vecindad o la proximidad constituyen a las naciones en enemigas naturales. "Las naciones vecinas son naturales enemigas, a no ser que su debilidad común las obligue a unirse en una república confederada, y su constitución evite las diferencias que ocasiona la proximidad, extinguiendo esa secreta envidia que incita a todos los Estados a engrandecerse a expensas del vecino". Este párrafo señala a un tiempo el mal y sugiere el remedio.

EL FEDERALISTA, VII

(Hamilton)

Se nos pregunta a veces, con aparente aire de triunfo, qué causas podrían inducir a los Estados, ya desunidos, a combatirse mutuamente.

Las disputas territoriales han sido en todo tiempo una de las causas más fecundas de hostilidad entre las naciones. Tal vez la mayor parte de las guerras que han devastado al mundo provienen de ese origen. Entre nosotros esta causa existiría con toda su fuerza. Poseemos una vasta extensión deshabitada de territorio dentro de las fronteras de los Estados Unidos. Entre varios de ellos aún hay reclamaciones incompatibles y que no han sido resueltas, y la disolución de la Unión haría nacer otras análogas entre todos. Es bien sabido que hubo vivas y serias discusiones acerca de los derechos sobre las tierras que no habían sido adjudicadas al tiempo de la Revolución y que conocemos bajo el nombre de tierras de la corona. Los estados en los límites de cuyos gobiernos coloniales estaban comprendidas, reclamaron su propiedad, en tanto que los otros afirmaban que los derechos de la corona en este punto recayeron en la Unión, especialmente por lo que hace a toda esa parte del territorio oeste que, ya sea porque la poseía efectivamente, o a través de la sumisión de los propietarios indios, se hallaba sujeta a la jurisdicción del Rey de Inglaterra hasta que renunció a ella en el tratado de paz. En todo caso, se ha dicho, se trata de una adquisición hecha por la Confederación en un pacto con una potencia extranjera. La prudente política del Congreso ha consistido en apaciguar esta controversia, convenciendo a los Estados de que hicieran cesiones a los Estados Unidos en beneficio de todos. El éxito con que así se ha hecho hasta ahora, permite esperar con confianza que si la Unión continúa, esta disputa terminará amigablemente. Sin embargo, la desmembración de la Confederación reviviría el debate y provocaría otros sobre el mismo asunto.

Así que en el vasto campo del territorio occidental presentimos materia adecuada para pretensiones hostiles, sin que haya ningún amigable componedor ni juez común que pueda mediar entre las partes contendientes. Si razonamos sobre el futuro en vista del pasado, tendremos buen motivo para temer que en varios casos se acudiría a la espada como árbitro de esas diferencias. El ejemplo de las disputas entre Connecticut y Pensilvania por la tierra de Wyoming, nos aconseja no ser optimistas ni esperar un fácil arreglo de tales controversias. Los artículos de confederación obligaban a las partes a someter el caso a la resolución de un tribunal federal. Ambas se sometieron y el tribunal decidió a favor de Pensilvania. Pero Connecticut manifestó vigorosamente su disconformidad con la sentencia, y no se resignó por completo con ella hasta que, a fuerza de negociaciones y destreza, consiguió algo en cierto modo equivalente a la pérdida que pretendía haber sufrido. Estas palabras no implican la menor censura respecto a la conducta de ese Estado. Sin duda se creía realmente perjudicado por la decisión; y los Estados,

como los individuos, se resignan con dificultad a aceptar las resoluciones que no los favorecen.

La competencia comercial sería otra fuente fecunda de contiendas. Los Estados menos favorecidos por las circunstancias querrían escapar a las desventajas de su situación local y participar en la suerte de sus vecinos más afortunados. Cada Estado o cada una de las confederaciones pondría en vigor su propia política comercial.

El espíritu de empresa que caracteriza a la América comercial no ha perdido nunca la ocasión de buscar su interés. Es poco probable que este espíritu, hasta ahora sin freno, respetar las reglas comerciales mediante las que ciertos Estados procurarían asegurar beneficios exclusivos a sus ciudadanos.

Las oportunidades que tendrían ciertos Estados de convertir a otros en tributarios suyos mediante la reglamentación del comercio, se tolerarías por estos últimos con impaciencia.

La deuda pública de la Unión sería otro motivo de choques entre los distintos Estados o confederaciones. Su prorrateo al principio y su amortización progresiva después, serían causa de animosidad y mala voluntad. ¿Cómo ponerse de acuerdo sobre una base de prorrateo que satisfaga a todos? Casi ninguna puede proponerse que esté completamente a salvo de objeciones afectivas, aunque es claro que éstas, como es oostumbre, serían exageradas por el interés adverso de las partes.

Los ciudadanos de los Estados interesados protestarías; las potencias extranjeras reclamarían con urgencia la satisfacción de sus justas demandas, y la paz de los Estados se vería amenazada por la doble contingencia de la invasión externa y la pugna interna.

Las leyes que violan los contratos privados y que equivalen a agresiones contra los derechos de Iso Estados a cuyos ciudadanos perjudican, pueden ser consideradas como otra causa probable de hostilidad.

Hemos notado el afán de represalias excitado en Connecticut a consecuencia de las enormidades perpetradas por la legislatura de Rhode Island, y deducimos lógicamente que en casos similares y distintas circunstancias, una guerra no de pergaminos, sino armada, castigará tran atroces infracciones de las obligaciones morales y de la justicia social.

La probabilidad de alianzas incompatibles entre los diferentes Estados o confederaciones y las distintas naciones extranjetas, y el efecto de esta situación sobre la paz general, han sido puestos en clara ampliamente en anteriores artículos. De este estudio hemos deducido que América, en el caso de disgregarse completamente, o de quedar unida solamente por el débil lazo de una simple liga ofensiva y defensiva, se vería envuelta gradualmente, como consecuencia de dichas alianzas discordantes, en los perniciosos laberintos de

la política europea y en sus guerras; y que con las destructoras contiendas entre sus partes componentes se convertirá en la presa de los artificios y las maquinaciones de potencias igualmente enemigas de todas ellas. Divide et impera, debe ser el lema de toda nación que nos tema o nos odia.

EL FEDERALISTA, VIII

(Hamilton)

Si, por tanto, aceptamos como verdad que los distintos Estados, en caso de desunión, o tantas combinaciones de ellos como se formen al fracasar la Confederación general, se verían sometidos a las mismas vicisitudes de paz y guerra, de amistad y enemistad de unos con otros, a que está condenadas todas las naciones vecinas a las que no une un solo gobierno, pasemos a detallar concisamente las consecuencias que seguirían a una situación semejante.

La guerra entre los Estados, durante el primer período de su existencia independiente, iría acompañada de bastantes más calamidades que lo que ocurre generalmente en los países donde las organizaciones militares regulares llevan mucho tiempo establecidas.

En este país ocurriría todo lo contrario. EL recelo hacia las organizaciones militares retrasaría su establecimiento lo más pronto posible. La carencia de fortificaciones, dejando las fronteras de un Estado abiertas para los otros, facilitarían las incursiones. Los Estados con población abundante invadirían sin grandes obstáculos a sus vecinos menos populosos. Resultaría tan fácil conquistar, como difícil retener esas conquistas. Las guerras serían, por lo tanto, intermitentes y de rapiña. La devastación y el pillaje marchan siempre a la zaga de las tropas irregulares. EL sufrimiento de los particulares ocuparía el primer lugar en los sucesos que caracterizarían nuestras proezas bélicas.

La nueva Constitución, se dice, no prohíbe los ejércitos permanentes, y de ahí se infiere que pueden existir de conformidad con ella. Su existencia es incierta y problemática en el mejor de los casos. Pero los ejércitos organizados, podemos replicar, serán el resultado inevitable de la disolución de la Confederación. Los Estados o confederaciones más débiles tendrían que recurrir primero a ellos para ponerse al nivel de sus más potentes vecinos. Procurarían suplir la inferioridad de población y de recursos con un sistema de defensa más arreglado y eficaz, con tropas disciplinadas y fortificaciones.

El estado militar se encumbra sobre el civil. Los habitantes de los territorios que son teatro de la guerra, están expuestos de manera inevitable a frecuentes transgresiones de sus derechos, lo que contribuye a que su sentido de éstos se debilite; y gradualmente el pueblo llegará a considerar a los soldados no sólo como sus protectores sino también como superiores. De ahí a aceptarlos como

amos, solo hay un paso; y es muy difícil convencer a un pueblo con esta clase de impresiones, a que resista con valor y efectividad las usurpaciones apoyadas por el poder militar.

Si tenemos la prudencia de conservar la unión, es verosímil que gocemos durante siglos de ventajas semejantes a las de una situación insular. Europa está muy distante de nosotros. Las más próximas de sus colonias probablemente seguirán teniendo una fuerza lo bastante desproporcionada para evitarnos el temor de cualquier peligro. En esta situación, no son indispensables para nuestra seguridad grandes organizaciones militares. Pero si nos desuniéramos y las partes integrantes permanecieran separadas, o, lo que es más probable, se reunieran en dos o tres confederaciones, nos encontraríamos un breve período de tiempo en el mismo trance que las potencias continentales de Europa –nuestras libertades serían víctimas de los instrumentos necesarios para defendernos contra la ambición y la envidia de cada cual.

EL FEDERALISTA, IX

(Hamilton)

Una firme unión será inestimable para la paz y la libertad de los Estados, como barrera contra los bandos domésticos y las insurrecciones. Es imposible leer la historia de las pequeñas repúblicas griegas o italianas sin sentirse asqueado y horrorizado ante las perturbaciones que las agitaban de continuo, y ante la rápida sucesión de revoluciones que las mantenían en un estado de perpetua oscilación entre los extremos de la tiranía y la anarquía.

Los abogados del despotismo han aprovechado los desórdenes que deshonran los anales de estas repúblicas, para extraer argumentos, no sólo contra las formas republicanas de gobierno, sino contra los principios mismos de la libertad civil. Han vituperado el gobierno libre como incompatible con el orden social y se han entregado a un júbilo malicioso y triunfante frente a sus amigos y partidarios.

La utilidad de una Confederación para suprimir los bandos y conservar la tranquilidad interna de los Estados, así como para aumentar su fuerza externa y seguridad en el exterior, no es una idea nueva en realidad. Se ha practicado en diferentes épocas y países y ha recibido la aprobación de los escritores más estimados en cuestiones políticas. Los que se oponen al plan propuesto, han citado repentinamente y hecho circular las observaciones de Montesquieu sobre la necesidad de un territorio reducido para que pueda existir el gobierno republicano. Pero parece que no tuvieron en cuenta los sentimientos expresados por ese gran hombre en otro lugar de su obra, ni advirtieron las consecuencias del principio que suscriben con tanta facilidad.

Tan lejos se hallan las observaciones de Montesquieu de oponerse a la Unión general de los Estados, que se ocupa explícitamente de la *República Confederada* como medio de extender la esfera del gobierno popular, y de conciliar las ventajas de la monarquía con las de la república.

“Es muy probable dice, que la humanidad se habría visto finalmente obligada a vivir siempre sometida al gobierno que tiene todas las ventajas internas del gobierno republicano junto a la fuerza externa del monárquico. Me refiero a la *República Confederada*.

Esta forma de gobierno es una convención por la cual varios pequeños estados acceden a ser miembros de uno mayor, que se proponen formar. Es una reunión de varias sociedades para formar una nueva, susceptible de ampliarse por medio de nuevas asociaciones, hasta conseguir el grado de poder necesario para defender la seguridad de ese cuerpo unido.

Una república de esta índole, capaz de resistir a una fuerza externa puede sostenerse sin corrupciones internas. La forma de esta sociedad evita toda clase de inconvenientes.

Si un individuo intentare usurpar la autoridad suprema, no es fácil que tuviera igual crédito e influencia en todos los estados de la confederación. De tener gran influencia sobre uno. Alarmaría al resto. Y si consiguiera someter a una parte, la que aún quedase libre podría oponérsele con fuerzas independientes de las usurpadas, aplastándolo antes de que consolidara la usurpación.

Como este gobierno se compone de pequeñas repúblicas, disfruta de la dicha interna de cada una; y respecto a su situación externa, posee, gracias a la asociación, todas las ventajas de las grandes monarquías.

He creído oportuno citar completos estos interesantes pasajes, porque resumen de manera luminosa los principales argumentos a favor de la Unión y deben disipar en forma efectiva las falsas impresiones que pudiera causar la mala aplicación de otros pasajes de la obra. Además, están en íntima relación con el objeto más inmediato de este artículo, que es demostrar la tendencia de la Unión a reprimir las facciones y rebeliones domésticas.

Una distinción, más sutil que exacta, ha sido suscitadas entre la Confederación y la consolidación de los Estados. Se dice que la característica esencial de la primera residen en que su autoridad se limita a los miembros en su condición colectiva, sin que alcance a los individuos que los componen. Se pretende que el consejo nacional no debe tener que ver con asunto alguno de administración interna. Se ha insistido también en la igualdad de sufragio para todos los miembros como rasgo esencial del gobierno confederado. Estos puntos de vista, en su mayor parte, son arbitrarios; no hay precedentes ni principios que los apoyen. Y se demostrará claramente, a lo largo de nuestra investigación, que cuando el principio en que se insiste ha prevalecido, fue para causar incurables desórdenes e ineptitudes en el gobierno.

Se puede definir a la república confederada sencillamente como “una reunión de sociedades” o como la asociación de dos o más estados en uno solo.

La Constitución propuesta, lejos de significar la abolición de los gobiernos de los Estados, los convierte en partes constituyentes de la soberanía nacional, permitiéndoles estar representados directamente en el Senado, y los deja en posesión de ciertas partes exclusivas e importantísimas del poder soberano. Esto corresponde por completo con la noción del gobierno federal, y con todas las denotaciones racionales de esos términos.

EL FEDERALISTA, X

(Madison)

Entre las numerosas ventajas que ofrece una Unión bien estructurada, ninguna merece ser desarrollada con más precisión que su tendencia a suavizar y dominar la violencia del espíritu de partido. Nada produce al amigo de los gobiernos populares más inquietud acerca de su carácter y su destino, que observar propensión a este peligroso vicio. No dejará, por lo tanto, de prestar el debido valor a cualquier plan que, sin violar los principios que profesa, proporcione un remedio apropiado para ese defecto. Nunca admiraremos bastante el valioso adelanto que representan las constituciones americanas sobre los modelos de gobierno popular, tanto antiguos como modernos; pero sería de una imperdonable parcialidad sostener que, a este respecto, han apartado el peligro de modo tan efectivo como se deseaba y esperaba. Los ciudadanos más prudentes y virtuosos, tan amigos de la buena fe pública y privada como de la libertad pública y personal, se quejan de que nuestros gobiernos son demasiados inestables, de que el bien público se descuida en el conflicto de los partidos rivales y de que con hasta frecuencia se aprueben medidas no conformes con las normas de justicia y los derechos del partido más débil, impuestas por la fuerza superior de una mayoría interesada y dominadora. Estos efectos se deben achacar, principalmente si no en su totalidad, a la inconstancia y la injusticia con que un espíritu faccioso ha corrompido nuestra administración pública.

Por facción entiendo cierto número de ciudadanos, estén en mayoría o en minoría, que actúan movidos por el impulso de una pasión común, o por un interés adverso a los derechos de los demás ciudadanos o a los intereses permanentes de la comunidad considerada en conjunto.

Hay dos maneras de evitar los males del espíritu de partido: consiste una en suprimir sus causas, la otra en reprimir sus efectos.

Hay también dos métodos para hacer desaparecer las causas del espíritu de partido: destruir la libertad esencial a su existencia, o dar a cada ciudadano las mismas opiniones, las mismas pasiones y los mismos intereses.

Del primer remedio puede decirse con verdad que es peor que el mal perseguido. La libertad es al espíritu faccioso lo que el aire al fuego, un alimento sin el cual se extingue. Pero no sería menor locura suprimir la libertad, que es esencial para la vida política, porque nutre a las facciones, que al desear la desaparición del aire, indispensable a la vida animal, porque comunica al fuego su energía destructora.

EL segundo medio es tan impracticable como absurdo el primero. Mientras la razón humana no sea infalible y tengamos libertad para ejercerla, habrá distintas opiniones. Mientras exista una relación entre la razón y el amor de sí mismo, las pasiones y las opiniones influirán unas sobre otras y las últimas se adherirán a las primeras.

Como se demuestra, las causas latentes de la división en facciones tienen su origen en la naturaleza del hombre; y las vemos por todas partes que alcanzan distintos grados de actividad según las circunstancias de la sociedad civil. EL celo por diferentes opiniones respecto al gobierno, la religión y muchos otros puntos, tanto teóricos como prácticos; el apego a distintos caudillos en lucha ambiciosa por la supremacía y el poder, o a personas de otra clase cuyo destino ha interesado a las pasiones humanas, han dividido a los hombres en bandos, los han inflamado de mutua animosidad y han hecho que estén mucho más dispuestos a molestarse y oprimirse unos a otros que a cooperar para el bien común.

Los propietarios y los que carecen de bienes han formado siempre distintos bandos sociales. Entre acreedores y deudores existe una diferencia semejante.

Ningún hombre puede ser juez en su propia causa, porque su interés es seguro que privaría de imparcialidad a su decisión y es probable que también corrompería su integridad. Por el mismo motivo, más aún, por mayor razón, un conjunto de hombres no puede ser juez y parte a un tiempo; y, sin embargo, ¿qué son los actos más importantes de la legislatura sino otras tantas decisiones judiciales, que ciertamente no se refieren a los derechos de una sola persona, pero interesan a los dos grandes conjuntos de ciudadanos? ¿Y qué son las diferentes clases de legislaturas, sino abogados y partes en las causas que resuelven? ¿Se propone una ley con relación a las deudas privadas? Es una controversia en que de un lado son parte los acreedores y de otro los deudores. La justicia debería mantener un equilibrio entre ambas.

La conclusión a que debemos llegar es que las causas del espíritu de facción no pueden suprimirse y que el mal sólo puede evitarse teniendo a raya sus efectos.

Si un bando no tiene la mayoría, el remedio lo proporciona el principio republicano que permite a esta última frustrar los siniestros proyectos de aquél mediante una votación regular. Una facción podrá entorpecer la administración, trastornar a la sociedad; pero no podrá poner en práctica su violencia ni enmascararla bajo las formas de la Constitución.

Este examen del problema permite concluir que una democracia pura, por la que entiendo una sociedad integrada por un reducido número de ciudadanos, que se reúnen y administran personalmente el gobierno, no puede evitar los peligros del espíritu sectario.

Por eso estas democracias han dado siempre el espectáculo de su turbulencia y sus pugnas; por eso han sido siempre incompatibles con la seguridad personal y los derechos de propiedad; y por eso, sobre todo, han sido tan breves sus vidas como violentas sus muertes.

Una república, o sea, un gobierno en que tiene efecto el sistema de la representación, ofrece distintas perspectivas y promete el remedio que buscamos. Examinemos en qué puntos se distingue de la democracia pura y entonces comprenderemos tanto la índole del remedio cuanto la eficacia que ha de derivar de la Unión.

Las dos grandes diferencias entre una democracia y una república son: primera, que en la segunda se delega la facultad de gobierno en un pequeño número de ciudadanos, elegidos por el resto; segunda, que la república puede comprender un número más grande de ciudadanos y una mayor extensión de territorio.

En primer lugar, debe observarse que por pequeña que sea una república sus representantes deben llegar a cierto número para evitar las maquinaciones de unos pocos. Por lo tanto, como en los dos casos el número de representantes no está en proporción al de los votantes, y es proporcionalmente más grande en la república más pequeña, se deduce que si la proporción de personas idóneas no es menor en la república grande que en la pequeña, la primera tendrá mayor campo en que escoger y consiguientemente más probabilidad de hacer una selección adecuada.

En segundo lugar, como cada representante será elegido por un número mayor de electores en la república grande que en la pequeña, les será más difícil a los malos candidatos poner en juego con éxito los trucos mediante los cuales se ganan con frecuencia las elecciones; y como el pueblo votará más libremente, es probable que elegirá a los que posean más méritos y una reputación más extendida y sólida.

En este aspecto la Constitución federal constituye una mezcla feliz; los grandes intereses generales se encomiendan a la legislatura nacional, y los particulares y locales a la de cada Estado.

La otra diferencia estriba en que el gobierno republicano puede regir a un número mayor de ciudadanos y una extensión territorial más importante que el gobierno democrático; y es principalmente esa circunstancia la que hace menos temibles las combinaciones facciosas en el primero que en este último.

La influencia de los líderes facciones puede prender una llama en su propio Estado, pero no logrará propagar una conflagración general en los restantes. Una secta religiosa puede degenerar en bando político en una parte de la Confederación; pero las distintas sectas dispersas por toda su superficie pondrán a las asambleas nacionales a salvo de semejante peligro.

En la magnitud y en la organización adecuada de la Unión, por tanto, encontramos el remedio republicano para las enfermedades más comunes de ese régimen. Y mientras mayor placer y orgullo sintamos en ser republicanos, mayor debe ser nuestro celo por estimar el espíritu y apoyar la calidad de Federalistas.

EL FEDERALISTA, XI

(Hamilton)

La importancia de la Unión, desde el punto de vista comercial, apenas suscita diferencias de opiniones, y de hecho cuenta con el asentimiento más generalizado por parte de todos aquellos que se han enterado del asunto.

Existen indicios que permiten suponer que el espíritu aventurero distintivo del carácter comercial americano, ha producido ya cierto malestar en varias potencias marítimas de Europa. Parecen temer nuestra excesiva intromisión en el comercio de transportes, que es el sostén de su navegación y la base de su fuerza naval.

Este género de impresiones señalará naturalmente la política de alentar las divisiones entre nosotros y privarnos en el grado que les fuera posible, de un activo comercio en nuestros propios barcos. Con ello cumplirían el triple propósito de evitar nuestras intromisiones en su navegación, de monopolizar las utilidades que dejen nuestro comercio y de cortar las alas que pueden alzarnos a una peligrosa grandeza.

Otro recurso para influir sobre la conducta de las naciones europeas para con nosotros en este asunto, surgiría del establecimiento de una marina federal. No cabe duda que la circunstancia de que la Unión continúe bajo un buen gobierno, haría posible en un período no muy lejano la creación de una marina, que no podrá rivalizar con la de las grandes potencias marítimas, al menos pesaría bastante al arrojarla en la balanza entre dos partidos opuestos.

No sólo se concedería valor a nuestros sentimientos amistosos, sino también a nuestra neutralidad. Adhiriéndonos firmemente a la Unión, podemos esperar convertirnos antes de mucho en el árbitro de Europa en América y poder inclinar la balanza de las rivalidades europeas en esta parte del mundo, como nos aconseje nuestra conveniencia.

Pero como reverso de esta deseable situación descubriremos que las rivalidades entre las partes las convertirán en obstáculos de las otras, frustrando las tentadoras prerrogativas que la naturaleza puso bondadosamente a nuestro alcance. En ese estado de impotencia nuestro comercio sería una presa para el desenfrenado entrometimiento de todas las naciones que estuvieran en guerra, que, ya sin razón para temernos, satisfarían sus necesidades sin escrúpulo no remordimiento ninguno, apoderándose de nuestra propiedad siempre que tropezaran con ella. Sólo se respetan los derechos de la neutralidad cuando los defiende un poder adecuado. Una nación despreciable por su debilidad, pierde hasta el privilegio de ser neutral.

Hay derechos de gran importancia para el comercio americano que son derechos de la Unión –aludo a las pesquerías, a la navegación de los lagos del Oeste y a la del Misisipí-. La disolución de la Confederación daría lugar a delicados problemas con respecto a la existencia futura de esos derechos, que el interés de socios más poderosos no dejaría de resolver en contra nuestra. Los sentimientos de España relativamente al Misisipí no requieren comentario. Como nosotros, Francia e Inglaterra se interesan en las pesquerías, considerándolas de la mayor importancia para su navegación. Por sabido se calla que no permanecerían mucho tiempo indiferentes a la decidida pericia que la experiencia ha mostrado que poseemos en esa importante rama del comercio, y gracias a la cual podemos vender a menor precio que esas naciones en sus propios mercados. ¿Qué cosa más natural que el que estén dispuestas a excluir de la liza a tan peligrosos competidores?

Un tráfico sin trabas entre los Estados intensificará el comercio de cada uno por el intercambio de sus respectivos productos, no sólo para proveer a las necesidades domésticas, sino para la exportación a mercados extranjeros. Las arterias del comercio se henchirán dondequiera y funcionarán con mayor actividad y energía por efecto de la libre circulación de los artículos de todas las zonas. Las empresas mercantiles dispondrán de un campo más amplio debido a la variedad en los productos de los diferentes Estados.

EL FEDERALISTA, XII

(Hamilton)

Su tendencia a aumentar los ingresos constituirá el tema de nuestra presente investigación.

La prosperidad del comercio está considerada y reconocida actualmente por todo estadista ilustrado como la fuente más productiva de la riqueza nacional y, por lo tanto, se ha convertido en objeto preferente de su atención política. Multiplicando los medios de satisfacer las necesidades, promoviendo la introducción y circulación de los metales preciosos, objetos preferidos de la codicia y del esfuerzo humanos, se vivifican y fortalecen los cauces de la industria, haciéndolos fluir con mayor actividad y abundancia.

Lo que procura mayor salida a los productos de la tierra, proporciona nuevos estímulos a las labores campestres, constituye el más poderoso instrumento para aumentar la riqueza existente en un Estado, en conclusión, la fiel sirvienta del trabajo y la industria en todas sus formas, ¿podría dejar de favorecer la actividad que es la fuente fecunda de la mayor parte de los objetos en que aquellos se ejercen? Es asombroso que tan sencilla verdad alguna vez haya tenido adversarios; he aquí una de las múltiples pruebas de qué propicias son una suspicacia exagerada o la abstracción o sutileza excesivas para alejar a los hombres de las más llanas verdades de la razón y la evidencia.

La capacidad de un país para pagar impuestos estará siempre proporcionada, en grado principal, a la cantidad de dinero en circulación y a la celeridad con que éste circule. Puesto que el comercio contribuye a ambos fines, tiene que facilitar necesariamente el pago de los impuestos, proveyendo al tesoro de las sumas que requiere.

Ninguna persona enterada de lo que ocurre en otros países puede extrañarse de esto. En una nación tan opulenta como la gran bretaña, donde los impuestos directos deben ser mucho más tolerables debido a su mayor riqueza y mucho más factibles debido a la fuerza de su gobierno, que en América, la mayor parte de la renta nacional proviene de los impuestos indirectos, de los derechos sobre consumos y de entrada. Los derechos sobre los artículos importados constituyen un sector importante de estos últimos.

Es evidente que en América y durante mucho tiempo dependeremos principalmente para nuestros ingresos de esa clase de derechos. En la mayor parte del país los consumos deben sujetarse a un estrecho límite. EL carácter del pueblo no tolera el espíritu investigador y perentorio de las leyes relativas. Por otra parte, las bolsas de los labradores sólo contribuyen a regañadientes y mezquinamente en la forma impopular de impuestos sobre sus casas y tierras; y la propiedad mueble resulta un caudal demasiado inseguro e invisible, al que no es posible alcanzar en otra forma que a través de la acción imperceptible de los impuestos sobre el consumo.

Si hubiese un solo gobierno que abarcara todos los estados, únicamente tendríamos un lado del país que guardar –la costa del Atlántico-, por lo que hace a la parte principal de nuestro comercio. Los barcos que llegaran directamente de países extranjeros con valiosas cargas, rara vez se arriesgarían a arrostrar las complicaciones y peligros de intentar descargar antes de llear a puerto. Temerían los peligros de la costa y el ser descubiertos, antes o

después de arribar a su destino final. Una vigilancia ordinaria bastaría para impedir infracciones de importancia a los derechos de aduana. Unos pocos buques de guerra, convenientemente situados a la entrada de los puertos, podrían convertirse con poco gasto en útiles centinelas de la ley.

Por lo tanto, está bien claro que un solo gobierno nacional podría con bastante menos costo aumentar sus derechos de importación en un grado mucho mayor de lo que sería posible a los Estados divididos o a las confederaciones parciales.

Una nación no puede existir mucho tiempo sin erario. Careciendo de este apoyo esencial, debería renunciar a su independencia, reduciéndose a la triste condición de una provincia. Ningún gobierno llegará voluntariamente a este extremo, por lo que habrá que hacerse con ingresos, cueste lo que cueste.

EL FEDERALISTA, XIII

(Hamilton)

Por su relación con el tesoro público, debemos ocuparnos ahora de la economía. El dinero ahorrado en un sector podrá aplicarse a otro, evitando así el disponer en mayor escala de los bolsillos del pueblo. Si los Estados siguen unidos bajo un solo gobierno, solo habrá una nómina nacional que cubrir; si están divididos en varias confederaciones, existirán tantas nóminas nacionales de empleados a que hacer frente, como partes distintas y cada una de ellas, en sus principales departamentos, será tan amplia como la que habría sido precisa para el gobierno de todas.

Los hombres que especulan acerca de la desmembración del imperio suelen inclinarse a la formación de tres confederaciones: una compuesta de los cuatro Estados norteros, otra de los cuatro centrales, y la tercera con los cinco del Sur. No es probable que se estableciera alguna más. Conforme a esta distribución, cada confederación abarcaría un territorio más extenso que el reino de la Gran Bretaña.

Nada puede ser más evidente que el que los trece Estados serán capaces de sostener un gobierno nacional mejor que la mitad de ellos, que un tercio o que cualquier parte del todo. Esta reflexión pesa mucho para desvanecer las objeciones contra el plan propuesto que se fundan en el problema del costo; sin embargo, cuando lleguemos al punto en que debemos estudiarla más de cerca, veremos que estas objeciones son de todo punto erróneas.

EL FEDERALISTA, XIV

(Madison)

Ya sólo falta en esta parte de nuestra encuesta el hacernos cargo de una objeción suscitada por la gran extensión de terreno abarcada por la Unión. Algunas observaciones sobre este tema han de ser oportunas, dado que vemos que los adversarios de la nueva Constitución se valen del perjuicio que existe acerca de los límites a que es factible que llegue la administración, para suplir con dificultades imaginarias la ausencia de esas sólidas objeciones que en vano se esfuerzan por encontrar.

EL error por el que se limita el gobierno republicano a un distrito reducido, ha sido expuesto y refutado en anteriores artículos. Sólo haré observar aquí que su aparición y ascendiente parecen deberse a la confusión de los conceptos de república y democracia, por virtud de la cual aplican a la primera razonamientos que se desprenden de la naturaleza de la segunda. En otra ocasión establecimos también la verdadera distinción entre ambas formas de gobierno. Consiste en que en una democracia el pueblo se reúne y ejerce la función gubernativa personalmente; en una república se reúne y administra por medio de sus agentes y representantes. Una democracia, por vía de consecuencia, estará confinada en un espacio pequeño. Una república puede extenderse a una amplia región.

Gracias a esta confusión de nombres, ha sido tarea fácil trasladar a una república las observaciones sólo aplicables a la democracia; y, entre ellas, la de que nunca puede establecerse si no es tratándose de una población poco numerosa, que viva en un ámbito reducido de territorio.

Para formarnos una opinión más exacta de este interesante asunto, volvamos la vista a las dimensiones reales de la Unión. Los límites fijados por el tratado de paz son: al Este el Atlántico, al Oeste el Misisipí y al Norte una línea irregular que pasa en algunos casos del grado cuarenta y cinco y en otros baja hasta el cuarenta y dos. La orilla sur del lago Erie se halla debajo de esta latitud.

La distancia entre el Atlántico y el Misisipí no excederá probablemente de las setecientas cincuenta millas. Comparando esta extensión con la de varios países europeos, la posibilidad de adaptar a ella nuestro sistema resulta demostrable. No es mucho mayor que Alemania, donde la dieta que representa a todo el imperio está continuamente reunida; ni que Polonia, donde antes de la última desmembración, otra dieta nacional ejercía el supremo poder. Prescindiendo de Francia y España, encontramos que en la Gran Bretaña, a pesar de su inferior extensión, los representantes del norte de la isla tienen que recorrer para acudir a la asamblea nacional idéntica distancia de la que deben cubrir los de las partes más remotas de la Unión.

En primer lugar, debe recordarse que el gobierno general no asumirá todo el poder de hacer y administrar las leyes. Su jurisdicción se limita a ciertos puntos que se enumeran y que conciernen a todos los miembros de la república, pero que no se podrán alcanzar mediante las disposiciones aisladas de ninguno. Los gobiernos subordinados, que están facultados para extender sus funciones a todos los demás asuntos susceptibles de ser resueltos aisladamente, conservarán la autoridad y radio de acción que les corresponden.

La segunda observación que hay que formular consiste en que el objeto inmediato de la Constitución federal es asegurar la unión de los trece Estados primitivos, cosa que sabemos que es factible, y sumar a éstos los otros Estados que pueden surgir de su propio seno, o en su vecindad, lo que no hay razón para dudar que sea igualmente viable. Los arreglos indispensables por lo que se refiere a esos ángulos y fracciones de nuestro territorio situados en la frontera noroeste, deben dejarse para aquellos quienes la experiencia y los futuros descubrimientos pondrán al nivel de esa tarea.

En tercer lugar, el intercambio a través de toda la nación quedará facilitado por nuevas mejoras. Por todos lados se acortarán las carreteras y se las cuidará con mayor esmero; los viajeros hallarán más y mejores alojamientos; se establecerá la navegación interior a todo lo largo de nuestra margen oriental o atravesando los trece estados casi en su totalidad. La comunicación entre los distrito del Occidente y el Atlántico y entre las diferentes partes de cada uno se facilitará cada vez más gracias al gran número de canales con que la benéfica naturaleza entrecortó nuestro país y que la mano del hombre comunica y competa sin gran trabajo.

La cuarta y más importante de estas consideraciones se refiere a que como cada Estado, de un lado u otro, estará en la frontera y se verá, por lo tanto, inducido, al atender a su protección, a hacer algún sacrificio en bien de la de todos en general, así también los Estados más alejados del centro de la Unión y que con este motivo compartirán en menor grado los beneficios comunes, estarán al mismo tiempo en contigüidad inmediata con las naciones extranjeras y necesitarán consiguientemente en mayor grado, ciertas ocasiones, de su fortaleza y recursos.

Por lo tanto, si la Unión les produce menos beneficios que a los Estados más próximos, desde ciertos puntos de vista, en otros aspectos desprenderán de ella mayores ventajas, manteniéndose así el debido equilibrio en todas partes.

EL FEDERALISTA, XV

(Hamilton)

“La insuficiencia de la Confederación actual para conservar la Unión”. Todos están conformes en que nuestro sistema nacional adolece de defectos sensibles y que es indispensable hacer algo para salvarnos de la anarquía inminente. Los

hechos en que se apoya esta manera de pensar ya no se discuten. Se han impuesto a la sensibilidad del público en general, arrancando ,por fin, a aquellos cuya equivocada política nos ha precipitado en la pendiente donde estamos, una desganada confesión de la existencia de esos defectos en el diseño de nuestro gobierno federal, que fueron señalados y lamentados hace mucho por los partidarios inteligentes de la Unión.

¿Qué síntoma existe, de desorden nacional, de pobreza y aminoración, que pueda presentar una comunidad tan colmada de ventajas naturales como la nuestra y que se halle ausente del triste catálogo de nuestras desventuras públicas?

Esto nos obliga a enumerar pormenorizadamente los principales defectos de la Confederación, para demostrar que los males que padecemos no proceden de imperfecciones minúsculas o parciales, sino de errores fundamentales en la estructura del edificio, y que no hay otra forma de enmendarlos que alterando los primeros principios y sostenes principales de la fábrica.

El gran vicio de raíz que presenta la construcción de la Confederación existente, está en el principio de que se legisle para los Estados o los Gobiernos, en sus calidades corporativas o colectivas, por oposición a los individuos que las integran. Aunque este principio no se extiende a todos los poderes delgados en la Unión, sin embargo, penetra y gobierna a aquellos de que depende la eficiencia del resto. Excepto por lo que se refiere a la regla para hacer el prorrateo los Estados Unidos gozan de una ilimitada discreción para sus requisiciones de hombres y dinero; pero carecen de autoridad para allegarse unos u otro por medio de leyes que se dirijan a los ciudadanos de América considerados individualmente. De ahí resulta que, aunque las resoluciones referentes a estos fines son leyes en teoría, que obligan constitucionalmente a los miembros de la Unión, en la práctica constituyen meras recomendaciones, que los Estados acatan o desatienden según les place.

Pero si no deseamos vernos en tal peligrosa situación; si nos adherimos aún al proyecto de un gobierno nacional o, lo que es lo mismo, de un poder regulador bajo la dirección de un consejo común, debemos decidarnos a incorporar a nuestro plan los elementos que constituyen la diferencia característica entre una liga y un gobierno; debemos extender la autoridad de la Unión a las personas de los ciudadanos –los únicos objetos verdaderos del gobierno.

¿Por qué existen los gobiernos en primer lugar? Porque las pasiones de los hombres les impiden someterse sin coacción a los dictados de la razón y de la justicia. ¿Acaso las colectividades actúan con mayor rectitud y más desinterés que los individuos?. El espíritu de partido, que suele infiltrar su veneno en las deliberaciones de todos los ayuntamientos, a menudo espolea a las personas que los componen a cometer actos indebidos y excesos, que las avergonzarían en su carácter de particulares.

En nuestro caso, es indispensable el acuerdo de las trece voluntades soberanas que componen la Confederación para obtener el cumplimiento completo de toda medida importante emanada de la Unión. Y ha ocurrido lo que podía preverse. Las medidas de la Unión no se han llevado a efecto; las omisiones de los Estados han llegado poco a poco a tal extremo que han paralizado finalmente todos los engranajes del gobierno nacional, hasta llevarlo a un estancamiento que infunde temor. Actualmente el Congreso apenas posee los medios indispensables para mantener las formas de la administración, hasta que los Estados encuentren tiempo para ponerse de acuerdo sobre un sustituto más efectivo a la sombra del actual gobierno federal.

EL FEDERALISTA, XVI

(Hamilton)

La tendencia del principio de legislar para los Estados o comunidades, considerados en su carácter político, de acuerdo con los ejemplos del experimento que hemos hecho con ella, está corroborada por lo acaecido en todos los demás gobiernos de tipo confederado de que tenemos referencias, en exacta proporción a su predominio en esos sistemas. Todas las confederaciones de la antigüedad que nos describe la historia, las ligas licia y aquea, conforme a los vestigios que se ha conservado, parecen haberse librado del grillete de este erróneo principio, gracias a lo cual son las que han merecido más y recibido más liberalmente la aprobación laudatoria de los escritores políticos.

Este inconveniente principio puede calificarse y enfáticamente de padre de la anarquía. Ya vimos que las infracciones de los miembros de la Unión son su necesaria y natural consecuencia; que su único remedio constitucional cuando ocurren es la fuerza, y el efecto inmediato de usar ésta, la guerra civil.

Nos queda por investigar hasta qué punto la aplicación entre nosotros de esta odiosa máquina de gobierno sería siquiera capaz de responder a sus fines. SI no hubiera un ejército considerable constantemente a la disposición del gobierno nacional, éste no podría emplear de ningún modo la fuerza, o bien, cuando pudiera hacerlo, ello equivaldría a una guerra entre las partes de la Confederación, con motivo de las infracciones de una liga, en la cual tendría más visos de triunfar la combinación más fuerte, independientemente de que estuviera formada por los que apoyaban o resistían a la autoridad general. La omisión por reparar rara vez estaría reducida a un solo miembro, y al ser más de uno de los que habían desatendido a su deber, la analogía de situación los induciría a unirse para la defensa común. Aparte de este motivo de simpatía, si el miembro agresor fuere un Estado grande e influyente, como regla general pesaría lo bastante sobre sus vecinos para ganarse a algunos de ellos a que se asociaran a su causa. Fácil sería urdir falsos argumentos acerca de un peligro para la libertad común; y podrían inventarse sin dificultad plausibles excusas

para las deficiencias del interesado, que alarmarían a los timoratos, inflamarían las pasiones y se ganarían la buena voluntad hasta de aquellos Estados no culpables de violación u omisión alguna.

Lo anterior puede considerarse como la muerte violenta de la Confederación. Su muerte natural es la que ahora parecemos estar a punto de experimentar, si el sistema de gobierno no se renueva rápidamente de un modo más eficaz. Conociendo el carácter del país, no parece probable que los Estados cumplidores estuvieran dispuestos a apoyar con frecuencia a la Unión en una guerra contra los Estados rebeldes.

Parece sencillo probar que los Estados no deberían preferir una Constitución nacional que sólo podría funcionar gracias al poder de un gran ejército permanente que hiciera ejecutar los decretos y requisiciones usuales del gobierno. Y, sin embargo, ésta es la clara alternativa a que se ven arrastrados los que quieren negarle la facultad de extender su acción a los individuos.

Pero si la ejecución de las leyes del gobierno nacional no requiere la intervención de las legislaturas de los Estados, y si han de entrar en vigor desde luego y sobre los ciudadanos mismos, los gobiernos particulares no podrán interrumpir su marcha sin ejercitar abierta y violentamente un poder anticonstitucional.

EL FEDERALISTA, XVII

(Hamilton)

El principio de legislar para los ciudadanos individuales de América. Es posible que se diga que tendería a dar demasiado poder al gobierno de la Unión, capacitándolo para absorber la autoridad residual que se juzgue oportuno dejar a cada Estado para fines locales. Pero aún concediendo la mayor amplitud al amor al poder que puede sentir un hombre normal, confieso que no me explico qué alicientes pueden tener las personas a quienes se confía la administración del gobierno general para despojar a los Estados de las facultades de la especie descrita.

La incumbencia del gobierno de los Estados posee una ventaja importantísima, que por sí sola ilumina satisfactoriamente el problema: me refiero a la administración ordinaria de la justicia criminal y civil. Esta es, entre todas, la fuente más poderosa y más universal de sumisión y obediencia, y la que más se capta a éstas. En su calidad de guardián visible e inmediato de la propiedad y la vida, que pone continuamente de manifiesto a los ojos del público sus beneficios y sus terrores y regula todos los cuidados personales y familiares que afectan más de cerca de la sensibilidad individual, es esta circunstancia la que contribuye más a que cualquiera otra a imprimir en el ánimo del pueblo afecto, estimación y respeto hacia el gobierno.

Por otra parte, como la actuación del gobierno nacional no estaría sometida a la observación directa de la masa de ciudadanos, los beneficios surgidos de ella serían percibidos y apreciados principalmente por los hombres reflexivos.

Aunque los antiguos sistemas feudales no eran confederaciones propiamente dichas, participaban de la naturaleza de esta clase de asociaciones. Había una cabeza común, caudillo o soberano, cuya autoridad se extendía a todo el país, y cierto número de vasallos subordinados o feudatarios, a los que se asignaban grandes porciones de tierra, y grandes séquitos de vasallos inferiores que dependían de ellos, que ocupaban y cultivaban esas tierras a base de lealtad y obediencia a las personas que se las cedían.

Cuando el soberano buenamente era hombre de carácter enérgico, belicoso y de grandes capacidades, adquiría un grado de poder y de influencia personal que suplía durante cierto tiempo la falta de una autoridad mejor ordenada. Pero por lo común, el poder de los barones superaba al del príncipe; y en muchos casos desconocían su autoridad por completo, convirtiendo a los grandes feudos en principados o Estados independientes. En aquellos casos en que el monarca triunfaba al fin sobre sus vasallos, debía su éxito más que nada a la tiranía que los últimos ejercían sobre sus subordinados. Los barones o nobles, por igual enemigos del soberano y opresores del pueblo, eran temidos y detestados por ambos, hasta que el mutuo interés y el mutuo peligro dio por resultado una unión que resultó fatal para el poder de la aristocracia. Si los nobles hubieran conservado la devoción y la fidelidad de sus dependientes y partidarios mediante una conducta clemente y justiciera, las pugnas entre el príncipe y ellos habrían acabado para siempre en su favor y en la limitación o destrucción del poder real.

Los distintos gobiernos de una confederación pueden compararse sin inexactitud con las baronías feudales; con esta ventaja en su favor, que por las razones ya expuestas contarán generalmente con la confianza y la buena voluntad del pueblo, y que con tan importante apoyo les será posible oponerse con eficacia a todos los intentos de usurpación por parte del gobierno nacional. Habrá que felicitarse si además no logran paralizar su autoridad necesaria y legítima. Los puntos de contacto están en la rivalidad por el poder que se encuentra en ambos casos, y en la concentración de grandes porciones de la fuerza de la comunidad en manos de determinados depositarios, en un caso a disposición de individuos particulares y en el otro de corporaciones políticas.

EL FEDERALISTA, XVIII

(Hamilton y Madison)

Entre las confederaciones de la antigüedad, la más considerable fue la de las repúblicas griegas, asociadas bajo el consejo anfictrónico. Según los mejores

relatos que nos han llegado acerca de esta celebrada institución, mostró una analogía muy instructiva con la actual Confederación de los Estados americanos.

Los miembros conservaban su carácter de Estados independientes y soberanos y tenían igualdad de votos en el consejo federal. Este consejo tenía autoridad general para proponer y decidir cuanto juzgase necesario al bienestar común de Grecia; para declarar y hacer la guerra; para resolver en última instancia todas las controversias entre los miembros; para multar a la parte agresora; para emplear la fuerza entera de la confederación contra los desobedientes, y para admitir nuevos miembros. Los anfictiones eran los custodios de la religión y de las inmensas riquezas pertenecientes al templo de Delfos, donde tenían el derecho de juzgar sobre las controversias entre los habitantes de la ciudad y los que acudían a consultar el oráculo. Para asegurar mejor la eficacia del poder federal, se juraban mutuamente defender y proteger las ciudades unidas, castigar a los violadores de este juramento y tomar venganza sobre los sacrílegos que despojaran el templo.

En teoría y sobre el papel, este aparato de poderes parece ampliamente suficiente para cumplir los fines generales. En varios puntos de importancia exceden a los poderes enumerados en los artículos de confederación. Los anfictiones tenían en sus manos la superstición de la época, uno de los instrumentos más eficaces en aquel entonces para la conservación del poder; tenían autoridad expresa para utilizar la coacción en contra de las ciudades rebeldes, y estaban obligados por juramento a ejercerla en las ocasiones en que fuera necesaria.

Sin embargo, la práctica fue muy diferente de la teoría. Las facultades, como las del actual Congreso, se ejercitaban por diputados a los que en su totalidad nombraban las ciudades en su calidad política; dichas facultades se ejercían sobre las ciudades con el mismo carácter. De ahí la debilidad, los desórdenes y, finalmente, la destrucción de la confederación. En vez de infundir respeto a los miembros más poderosos y de tenerlos subordinados, estos miembros tiranizaron sucesivamente a todos los demás. Atenas, según nos enseña Demóstenes, fue árbitro de Grecia durante setenta y tres años. Los lacedemonios la gobernaron después por espacio de veintinueve; y en el período que siguió a la batalla de Leuctra, les llegó a los tebanos su turno en la dominación.

Ay un hecho importante atestiguado por todos los historiadores que se han ocupado de los asuntos aqueos. El gobierno se administraba allí con infinitamente más moderación y justicia, y que había menos violencia y sedición por parte del pueblo, que en cualquiera de las ciudades que ejercían solas todas las prerrogativas de la soberanía. El gobierno popular, tan turbulento en cualquiera otra parte, no causó desórdenes entre los miembros de la república aquea, porque estaba moderado allí por la autoridad general y las leyes de la confederación.

EL FEDERALISTA, XIX

(Hamilton y Madison)

Los ejemplos de las confederaciones antiguas, citados en mi último artículo, nos han agotado la fuente de las enseñanzas de la experiencia sobre este tema. Existen instituciones en la actualidad, fundadas en un principio análogo, que merecen especial atención. La primera que se presenta ante nosotros es la organización germánica.

En los primeros años de la Cristiandad, Alemania estaba ocupada por siete naciones distintas, que carecían de jefe común. Una de éstas, los francos, tras de conquistar las Galias, establecieron allí el reino que ha tomado su nombre. En el siglo IX, Carlomagno, su belicoso monarca, condujo sus armas victoriosas en todas direcciones; y Alemania vino a ser una parte de sus vastos dominios. Al tiempo de la desmembración que ocurrió bajo sus hijos, esa parte quedó constituida en un imperio separado e independiente. Carlomagno y sus descendientes inmediatos poseyeron en realidad así como en dignidad e insignias, el poder imperial, pero los principales vasallos, cuyos feudos se habían hecho hereditarios y que integraban las dietas nacionales no abolidas por Carlomagno, se independizaron poco a poca hasta alcanzar la autonomía y la autoridad suprema. El poder imperial no fue suficiente para reprimir a tan pujantes vasallos, ni para conservar la unidad y la tranquilidad del imperio.

De este sistema feudal, que ya presenta muchos de los puntos esenciales de una confederación, procede el sistema federal en que está organizado el imperio germánico. Sus poderes residen una dieta que representa a los miembros integrantes de la confederación; en el emperador, que es el magistrado ejecutivo, y que puede vetar los decretos de la dieta, y en la cámara imperial y el consejo áulico, que son dos tribunales judiciales que poseen la jurisdicción suprema en las controversias que conciernen al imperio o que se suscitan entre sus miembros.

Los miembros de la confederación tiene expresamente prohibido entrar en pactos perjudiciales al imperio; imponer peajes o derechos sobre su mutuo intercambio, sin el permiso del emperador y de la dieta; alterar el valor de la moneda; incurrir recíprocamente en actos violentos e ilegales, y ayudar u ocultar a quienes conturben la paz pública. La expulsión se decreta contra quien infrinja cualquiera de estas restricciones. Los miembros de la dieta, como tales, deben ser juzgados en todos los casos por ésta y el emperador, y en su calidad de personas privadas por el consejo áulico y la cámara imperial.

La historia de Alemania es una historia de guerras entre el emperador y los príncipes y Estados; de luchas de los príncipes y los Estados entre sí; de libertinaje de los fuertes y la opresión de los débiles; de intrusiones e intrigas extranjeras; de incumplimiento total o parcial de las requisiciones de hombres y dinero; de intentos para hacerlas efectivas, que abortaban por completo o tenían como consecuencia matanzas y devastaciones, en las que se confundía

al inocente y al culpable; una historia, enfin, de ineptitud general, confusión y sufrimiento.

La imposibilidad de mantener el orden y administrar justicia entre estos sujetos soberanos, tuvo como resultado el experimento de dividir el imperio en nueve o diez círculos o distritos, dándoles una organización interna y encargángoles la ejecución militar de las leyes contra los miembros incumplidores y contumaces. Este experimento ha servido para demostrar más completamente el vicio radical de la constitución. Cada círculo ofrece la reproducción en miniatura de las deformidades de este monstruo político. O bien omiten cumplir con sus misiones, o las ejecutan con toda la devastación y la matanza propias de la guerra civil. A veces circunscripciones enteras resultan rebeldes, agravando así el mal que estaban llamadas a remediar.

Las relaciones entre los cantones suizos apenas constituyen una confederación, aunque a menudo se los cite como ejemplo de la estabilidad de esas instituciones.

No tienen erario común; ni tropas comunes aun en tiempo de guerra; ni moneda común; ni judicatura común, ni ningún otro signo común de la soberanía.

Hasta donde la índole peculiar de este caso permite la comparación con el de los Estados Unidos, sirve para confirmar el principio que se trata de establecer. Sea cual fuere la eficacia de la unión en las circunstancias ordinarias, resulta que falló al surgir una diferencia capaz de poner a prueba su firmeza. Las controversias en materia de religión, que en tres ocasiones han encendido violentas y sanguinarias contiendas, puede decirse que han destrozado de hecho la liga. Desde entonces los cantones protestantes y católicos han tenido distintas dietas, donde se resuelven los asuntos de mas importancia, y no se deja la dieta general casi otra ocupación que cuidar de los derechos comunes que causa la internación de mercancías.

Esta separación tuvo otra consecuencia que merece citarse. Engendró alianzas antagónicas con poderes extranjeros: la de Berna, cabeza de la asociación protestante, con las Provincias Unidas; y la de Lucerna, a la cabeza de los católicos, con Francia.

EL FEDERALISTA, XX

(Hamilton y Madison)

La Unión Neerlandesa es una confederación de repúblicas, o más bien de aristocracias de una contextura sumamente notable que, sin embargo, confirma todas las lecciones aprendidas en las que ya hemos recorrido.

La unión se compone de siete Estados iguales y soberanos, y cada Estado y provincia se compone a su vez de ciudades iguales e independientes. En todos los casos graves se necesita la unanimidad no solamente de las provincias, sino de las ciudades.

La soberanía de la unión está representada por los Estados Generales, formados habitualmente de unos cincuenta diputados nombrados por las provincias. Unos conservan sus puestos toda la vida, otros seis, tres y un año; los de dos provincias continúan en esos cargos a voluntad de aquéllas.

Esta es la esencia de la famosa confederación belga, tal como aparece sobre el papel. ¿Qué características le ha impuesto la práctica? La estupidez en el gobierno; la discordia entre las provincias; la influencia extranjera y toda clase de indignidades; una existencia precaria en tiempo de paz y extraordinarias calamidades durante las guerras.

Grocio observó hace tiempo que sólo el odio de sus compatriotas hacia la Casa de Austria les impedía ser destruidos por los vicios de su constitución.

Otro respetable escritor dice que la unión de Utrecht, ha conferido a los Estados Generales el poder aparentemente suficiente para obtener la armonía, pero que la desconfianza de cada provincia aleja mucho la práctica de la teoría.

Según otro, el mismo instrumento obliga a cada provincia a allegar ciertas contribuciones; pero esta disposición nunca pudo y probablemente nunca podrá cumplirse, porque las provincias interiores, que tienen poco comercio, no pueden cubrir una cuota igual a las otras.

En cuanto se refiere a las contribuciones, es ya costumbre hacer caso omiso de los artículos de la Constitución. El peligro de un retraso obliga a las provincias que consienten en entregarlas, a completar su cuota sin esperar a las demás; y luego a conseguir el reembolso por parte de éstas, por medio de delegaciones, las que son frecuentes, o en cualquier otra forma que les es posible. La gran riqueza e influencia de la provincia de Holanda les permite lograr ambas cosas.

Los ministros extranjeros, según dice Sir William Temple, que desempeñó ese cargo, eluden los asuntos que se adoptan ad referendum, mediante gestiones indebidas con las ciudades y las provincias. En 1726 el tratado de Hannover fue demorado por esos medios todo un año. Los casos análogos son frecuentes y conocidos.

En momentos críticos los Estados Generales se ven a menudo obligados a pasar por encima de sus límites constitucionales. En 1688 formaron un tratado por sí solos, arriesgando sus propias cabezas. El tratado de Westfalia de 1648, que reconocía formal y definitivamente su independencia, se concluyó sin el consentimiento de Zelandia. Aun en caso tan reciente como el del último tratado de paz con la Gran Bretaña, se desconoció el principio constitucional referente a la unanimidad. Una Constitución débil tiene por fuerza que acabar

disolviéndose por falta de poderes necesario, o por la usurpación de los poderes indispensables a la seguridad pública.

No son las anteriores las únicas circunstancias que han dominado la tendencia a la anarquía y a la disolución. Las potencias circunvecinas imponen la necesidad absoluta de determinar el grado de unión, al mismo tiempo que alimentan con sus intrigas los vicios constitucionales que mantienen a la república hasta cierto punto a merced de ellas.

Los verdaderos patriotas han deplorado hace tiempo la fatal tendencia de estos vicios, y han hecho nada menos que cuatro ensayos formales para aplicar un remedio, mediante asambleas extraordinarias convocadas especialmente con ese objeto. Pero su laudable celo ha tropezado otras tantas veces con la imposibilidad de poner de acuerdo a los consejos públicos para reformar los conocidos, confesados y fatales vicios de la Constitución vigente.

No me excuso por haberme detenido tanto en la contemplación de estos ejemplos federales. La experiencia es el oráculo de la verdad; y cuando sus respuestas son inequívocas, deberían ser concluyentes y sagradas. La importante verdad que pronuncia inequívocamente en este caso es que una soberanía colocada sobre otros soberanos, un gobierno sobre otros gobiernos, una legislación para comunidades –por oposición a los individuos que la componen-. Si en teoría resulta incongruente, en la práctica subvierte el orden y los fines de la sociedad civil, sustituyendo la violencia a la ley, o la coacción destructora de la espada a la suave y saludable coerción de la magistratura.

EL FEDERALISTA, XXI

(Hamilton)

Procederé ahora a la enumeración de los más importantes defectos que han frustrado hasta ahora las esperanzas puestas en el sistema establecido entre nosotros. Para formarnos un juicio seguro y satisfactorio sobre el remedio adecuado, es absolutamente necesario que conozcamos a fondo el alcance y la gravedad del mal.

El primero y más visible defecto de la Confederación existente es la ausencia total de sanción para sus leyes. Los Estados Unidos, tal como están organizados, no tienen el poder de exigir la obediencia o castigar la desobediencia de sus mandatos, ni por medio de multas, no de la suspensión o privación de privilegios, no mediante ningún otro procedimiento constitucional. No hay delegación expresa de autoridad para emplear la fuerza contra los miembros rebeldes; y para atribuir ese derecho a la cabeza federal, como algo que se desprende de la naturaleza misma del pacto social celebrado por los Estados, hay que apoyarse en una inferencia e interpretación a pesar del párrafo del artículo segundo que previene que: "cada Estado retendrá todos los poderes, jurisdiccionales y derechos que no haya sido delegados expresamente

a los Estados Unidos, reunidos en un Congreso". Es indudable que la creencia de que no existe un derecho de esta índole entraña un propósito notable, pero nos vemos reducidos al dilema de aceptar esta hipótesis, por muy descabellada que parezca, o de contravenir o explicar en forma de hacerla nugatoria, una cláusula que en estos días ha sido objeto de repetidos elogios por parte de quienes se oponen a la nueva Constitución, y cuya ausencia en ese proyecto ha suscitado severas críticas y una plausible animadversión. Si nos resistimos a menoscabar la fuerza de esa aplaudida disposición, deberemos concluir que los Estados Unidos ofrecen el extraordinario espectáculo de un gobierno desprovisto hasta de la sombra del poder constitucional de obtener por la fuerza la ejecución de sus propias leyes. De los ejemplos que hemos citado se desprende que la Confederación Americana se diferencia en este aspecto de todas las demás instituciones similares y que constituye un fenómeno nuevo y sin ejemplo en el mundo político.

La ausencia de una garantía mutua de los gobiernos de los Estados es otra imperfección capital del plan federal. Nada se dispone sobre el particular en los artículos que lo componen; y el deducir una garantía tácita de las consideraciones de utilidad que podrían hacerse, equivaldría a desviarse de la cláusula antes dicha, aún más flagrantemente que al atribuir un poder coercitivo tácito sobre la base de consideraciones semejantes. La ausencia de garantía, aunque por sus consecuencias puede poner en peligro a la Unión, no ataca su existencia de modo tan inmediato como la falta de una sanción constitucional para sus leyes.

No hay otro medio de evitar este inconveniente, que el de autorizar al gobierno nacional para recaudar sus rentas propias en la forma especial que le parezca. Los derechos de entrada, los consumos y, en general todos los derechos sobre artículos de consumo, pueden compararse a un fluido que con el tiempo iguala su nivel al de los medios de cubrir aquellos. La cantidad con que cada ciudadano contribuirá, dependerá en cierto modo de su voluntad, y puede regularse atendiendo a sus recursos. Los ricos pueden ser extravagantes, los pobres, frugales; y la opresión privada podrá siempre evitarse seleccionando con prudencia los objetos apropiados para esas imposiciones. Si en algunos Estados sugieran desigualdades por impuestos sobre determinados artículos, éstas estarán probablemente compensadas por las desigualdades proporcionales que produzcan en otros Estados los impuestos sobre otros artículos.

EL FEDERALISTA, XXII

(Hamilton)

Además de los defectos ya enumerados, hay en el sistema federal vigente otros de no menor importancia, que contribuyen a hacerlo totalmente inadecuado para la administración de los asuntos de la Unión.

La ausencia de un poder regulador del comercio es uno de ellos, según reconocen todos los que se interesan por el asunto. La ausencia de ésta ha actuado ya como obstáculo a la conclusión de tratados beneficiosos con las potencias extranjeras, y ha sido la ocasión de disgustos entre los Estados.

Varios Estados han intentado, por medio de prohibiciones aisladas, de restricciones y exclusiones, influir en la conducta de ese reino sobre esta asunto, pero la falta de unanimidad, surgida de la ausencia de una autoridad general y de las diferentes y contradictorias opiniones de los Estados, ha hecho fracasar hasta ahora todos los intentos de esta índole y seguirá haciéndolo mientras no desaparezcan los obstáculos que se oponen a la uniformidad de providencias.

Las embarazosas e inciviles reglas de algunos Estados, tan contrarias al verdadero espíritu de la Unión, han dado en distintos casos motivos justificados de queja y malestar a los otros, y es de temer que los ejemplos de esta naturaleza, si no los reprime un régimen nacional, se multipliquen y extiendan hasta convertirse en graves fuentes de animosidad y discordia, así como en perjudiciales obstáculos al intercambio entre las distintas partes de la Confederación.

La igualdad de sufragio entre los Estados constituye otro punto censurable de la Confederación. Toda idea de proporción y toda regla de justa representación se unen para condenar un principio que da a Rhode Island el mismo peso en la balanza del poder que a Massachusetts, o a Connecticut, o a Nueva York; y que concede a Delaware en las deliberaciones nacionales el mismo voto que a Pensilvania, Virginia o Carolina del Norte. Su actuación contradice la máxima fundamental del gobierno republicano, que requiere que prevalezca el sentir de la mayoría. Los sofistas pueden replicar que los soberanos son iguales y que la mayoría de votos de los Estados será la mayoría de la América confederada.

Cuando la Constitución requiere la concurrencia de un gran número para llevar a cabo cualquier acto nacional, tenemos la tendencia a quedar satisfechos, pensando que las cosas están seguras, porque no es probable que se haga nada malo; pero se nos olvida cuánto bueno puede impedirse y cuánto malo producirse, gracias al poder de impedir la acción que puede ser necesaria y de mantener los asuntos en la misma situación desfavorable en que es posible que se encuentran en un momento dado.

Nos queda aún por citar una circunstancia que corona los defectos de la Confederación: la falta de un poder judicial. Las leyes son letra muerta sin tribunales que desenvuelvan y definan su verdadero significado y alcance. Para que los tratados de los Estados Unidos tengan alguna fuerza, deben ser considerados como parte del derecho vigente en el país. Su verdadero sentido, en lo que respecta a los individuos, debe ser determinado, como todas las demás leyes, por las decisiones judiciales. Para que haya uniformidad en estas decisiones, deben someterse, en última instancia, a un *Tribunal Supremo*. Y este tribunal debe instituirse en virtud de la misma autoridad con que se

celebran los propios tratados. Ambas condiciones son indispensables. Si existe en cada Estado un tribunal con jurisdicción de última instancia, pueden resultar tantas sentencias definitivas sobre el mismo punto como tribunales haya.

Esto es aún más necesario cuando la armazón del gobierno se halla constituida en tal forma que las leyes del todo están en peligro de ser contravenidas por las leyes de las partes. Si se confiere a los tribunales particulares la facultad de ejercer la jurisdicción en última instancia, además de las contradicciones que hay que esperar por las diferencias de opinión, habrá mucho que temer de la parcialidad proveniente de las opiniones y de los prejuicios locales, y de la intromisión de la legislación regional. Bajo la presente Constitución, los tratados de los Estados Unidos están expuestos a ser transgredidos por trece legislaturas distintas, y por el mismo número de tribunales con jurisdicción en última instancia, que funcionan en virtud de la autoridad de esas legislaturas. La confianza, la reputación, la paz de toda la Unión, están de esta suerte continuamente a merced de los prejuicios, las pasiones y los intereses de cada uno de los miembros de que se compone.

En este repaso de la Confederación me he limitado a exhibir sus más visibles defectos, omitiendo aquellas imperfecciones de detalle por culpa de las cuales una considerable parte del poder que se le quiso conferir ha resultado malogrado en gran medida. A estas alturas todos los hombres reflexivos, capaces de desprenderse de las preocupaciones de las opiniones preconcebidas, deben estar convencidos de que es un sistema tan radicalmente vicioso y erróneo que sólo puede enmendarse por una transformación total de sus características rasgos principales.

EL FEDERALISTA, XXII

(Hamilton)

La necesidad de una Constitución, al menos tan enérgica como la propuesta, para conservar la Unión, es el punto que debemos examinar ahora.

Nuestra investigación se dividirá con naturalidad en tres partes –los fines a que debe proveer el gobierno federal, la cantidad de poder necesario para la consecución de esos fines y las personas sobre las que ese poder debe actuar–.

Los principales propósitos a que debe responder la Unión son éstos: la defensa común de sus miembros; la conservación de la paz pública, lo mismo contra las convulsiones internas, que contra los ataques externos; la reglamentación del comercio con otras naciones y entre los Estados; la dirección de nuestras relaciones políticas y comerciales con las naciones extranjeras.

Las facultades esenciales para la defensa común son las que siguen: organizar ejércitos; construir y equipar flotas; dictar las reglas que han de gobernar a ambos; dirigir sus operaciones; proveer a su mantenimiento. Estos poderes

deben existir sin limitación alguna, *porque es imposible prever o definir la extensión y variedad de las exigencias nacionales, o la extensión y variedad correspondiente a los medios necesarios para satisfacerlas.* Las circunstancias que ponen en peligro la seguridad de las naciones son infinitas, y por esta razón no es prudente imponer trabas constitucionales al poder a quien está confiada. Este poder debería ser tan amplio como todas las combinaciones posibles de esas circunstancias; y ejercerse bajo la dirección de los mismos consejos nombrados para presidir la defensa común.

El resultado de todo lo anterior es que la Unión debe estar dotada de plenos poderes para reclutar tropas; para construir y equipar flotas, y para recaudar los fondos necesarios para la formación y el mantenimiento del ejército y la marina, por los medios acostumbrados y ordinarios que se practican en otros gobiernos.

El gobierno de la Unión debe estar facultado para expedir todas las leyes y para hacer todos los reglamentos que se relacionen con ellos. Lo mismo debe ocurrir en el caso del comercio, y de todas las demás materias a que alcance su jurisdicción.

Los poderes no son demasiado extensos para los fines de la administración federal o, en otras palabras, para el manejo de nuestros intereses nacionales; ni existe argumento alguno capaz de probar que semejante exceso les es imputable. Si fuera cierto, como han insinuado algunos de los escritores del bando opuesto, que la dificultad surge de la naturaleza misma de la cosa, y que lo dilatado del país no nos permitirá crear un gobierno al que se le puedan conferir sin peligro tan amplios poderes, ello probaría que deberíamos reducir nuestros planes reduciendo recurriendo al sistema de confederaciones separadas que abarcarían esferas más accesibles.

EL FEDERALISTA, XXIV

(Hamilton)

Sólo he encontrado una objeción concreta en contra de los poderes que se sugiere que se confieran al gobierno federal relativamente a la creación y dirección de las fuerzas nacionales. Y es ésta, si la he entendido bien: que no se han tomado precauciones adecuadas en contra de la existencia de ejércitos permanentes en tiempo de paz; objeción que, como trataré de demostrar, se apoya en débiles e insustanciales fundamentos.

Lo procedente de esta reflexión se pondrá alrededor de la supuesta necesidad de restringir la autoridad legislativa de la nación, en lo relativo a los establecimientos militares; principio de que no se tiene noticia excepto en las constituciones de uno o dos de nuestros Estados y que ha sido rechazado en todas las demás.

A medida que aumente nuestro poderío, es probable, puede decirse que seguro, que la Gran Bretaña y España aumentarán los dispositivos militares que tiene en nuestras cercanías. Si no queremos exponernos, desprovistos de todo y sin defensa alguna, a sus insultos e invasiones, comprenderemos que nos conviene aumentar nuestras guarniciones fronterizas para que guarden cierta proporción con las fuerzas que se encuentran en situación de hostigar a nuestras colonias occidentales.

Si aspiramos a ser un pueblo comercial, o aun a sentirnos seguros en nuestra costa atlántica, debemos procurar tener una marina lo antes posible. Para conseguir este propósito hacen falta astilleros y arsenales; y para la defensa de éstos, fortificaciones y probablemente guarniciones. Cuando una nación ha adquirido poder marítimo bastante para proteger sus arsenales con sus flotas, las guarniciones están de más; pero cuando los organismos navales se hallan aún en la infancia, es absolutamente probable que las guarniciones de cierta fuerza serán una protección indispensable contra las incursiones encaminadas a destruir los arsenales y astilleros, y a veces hasta la flota misma.

EL FEDERALISA, XXV

(Hamilton)

Tal vez se presente el argumento de que los fines enumerados en el artículo anterior deben encargarse a los gobiernos de los Estados bajo la dirección de la Unión. Pero esto, en realidad, constituiría la inversión del principio fundamental de nuestra asociación política, ya que en la práctica trasladaría el cuidado de la defensa común, de la cabeza federal a los miembros individuales; proyecto éste que sería opresivo para algunos Estados, peligroso para todos, y funesto para la Confederación.

Los territorios españoles, británicos e indios que son nuestros vecinos, no lindan con ciertos Estados únicamente, sino que circundan a la Unión desde Maine hasta Georgia. Por lo tanto, el peligro, aunque en diferentes grados, nos es común. Y los medios de defenderse contra él, deben ser de la misma manera, objeto de consejos en que todos participen y costeados por el tesoro común. En esta forma la seguridad de todos quedaría a merced de la parsimonia, imprevisión o falta de posibilidad de una de las partes. Si al aumentar y extenderse los recursos de esa parte aumentaran también y en proporción los caudales que sufragaba, los otros Estados se alarmarían bien pronto al ver todo el poder militar de la Unión en manos de dos o tres de sus miembros, probablemente varios de los más fuertes.

Los autores de la actual Confederación, dándose cuenta del riesgo que correría la Unión si los Estados contaran separadamente con fuerzas militares, prohibieron a éstos, en términos expresos, sostener barcos o ejércitos sin autorización del Congreso.

Existen otros aspectos de la cuestión, además de los ya notados, en que resaltará igualmente la inoportunidad de cualquier restricción que limite la libertad de la legislatura nacional. El propósito de la objeción antes citada es el de impedir los ejércitos permanentes en tiempo de paz, aunque nunca se nos ha aclarado hasta donde llegaría esta prohibición: si comprende tanto el hecho de organizar ejércitos como el de sostenerlos en épocas de tranquilidad.

Si, para evitar estas consecuencias, se resolviera extender la prohibición al reclutamiento de tropas en tiempo de paz, entonces los Estados Unidos ofrecerían el más extraordinario espectáculo que el mundo ha visto hasta ahora: el de una nación incapacitada por su Constitución para preparar la defensa, antes de ser invadida materialmente.

Toda política violenta, por lo mismo que es contraria al curso natural y conocido de los asuntos humanos, se frustra por sí sola. En estos momentos, Pensilvania confirma con su ejemplo la verdad de esta observación.

También nos enseña, en lo que se refiere a los Estados Unidos, el poco respeto que los derechos de un gobierno débil pueden esperar aun de sus propios electores. Y agregado a todo lo anterior, nos indica qué poco pesan las cláusulas escritas cuando se hallan en conflicto con la necesidad pública.

EL FEDERALISTA, XXVI

(Hamilton)

Apenas podía esperarse que en una revolución popular el espíritu humano se detuviera en el límite saludable entre el poder y los fueros, y que armoniza la energía del gobierno con la seguridad de los derechos privados. Los males que sufrimos ahora tienen como principal origen el hecho de haber fracasado en este importante y delicado punto, y si no cuidamos de evitar la repetición de tal error en nuestros intentos futuros por rectificar y mejorar nuestro sistema, andaremos de una quimera a otra; ensayaremos cambio tras cambio; pero no conseguiremos jamás una verdadera mejora.

La idea de restringir la autoridad legislativa, en lo tocante a los medios de asegurar la defensa nacional, es una de esas sutilezas que tienen su origen en un amor más fervoroso que ilustrado a la libertad. Los adversarios de la Constitución propuesta combaten en este punto la decisión general del país; y en vez de que la experiencia les enseñe la conveniencia de corregir cualesquiera exageraciones en que hayamos incurrido, parecen dispuestos a precipitarnos en otras aún más peligrosas y extravagantes. Como si el tono del gobierno les pareciese demasiado elevado o demasiado rígido, las doctrinas que difunden tiene como mira inducirnos a abatirlo o aflojarlo, mediante expedientes que en otras ocasiones han sido reprobados o reprimidos.

El pueblo de América parece haber derivado de la misma fuente la impresión hereditaria de que los ejércitos permanentes en tiempo de paz constituyen un peligro para la libertad. Las circunstancias de la revolución avivaron la sensibilidad pública en todos los puntos relacionados con la salvaguardia de los derechos populares y en ciertos casos exaltaron nuestro celo más allá del grado conveniente a la temperatura del cuerpo político.

Los planes encaminados a destruir las libertades de una gran comunidad, requieren tiempo antes de que estén maduros para la ejecución. Un ejército bastante numeroso para amenazar esas libertades, sólo podría formarse mediante incrementos progresivos; y estos supondría no sólo una alianza temporal entre el poder legislativo y el ejecutivo, sino un alarga e ininterrumpida conspiración.

No es fácil concebir la contingencia de peligros tan formidables para toda la Unión que exijan tan numeroso como para comprometer nuestras libertades, especialmente si nos fijamos en la ayuda que prestaría la guardia nacional, valioso y fuerte auxiliar con el que debe contarse siempre. Pero en un estado de desunión (como ya se demostró con amplitud en otro sitio), lo contrario de esa suposición sería no sólo probable, sino casi inevitable.

EL FEDERALISTA, XXVII

(Hamilton)

Se nos ha dicho en diferentes tonos que una Constitución como la propuesta por la convención no podrá funcionar sin la ayuda de una fuerza militar que ejecute sus leyes. Sin embargo, esto, como casi todas las cosas que ha alegado el partido contrario, es una simple afirmación carente del apoyo que le proporcionaría la enunciación precisa o inteligible de las razones en que se funda.

Ya hemos sugerido varias razones, a lo largo de estos escritos, de las cuales se deduce la probabilidad de que el gobierno general será administrado mejor que los gobiernos particulares; las principales consisten en que la extensión de la esfera electoral ofrecerá mayor opción o amplitud de elección al pueblo; que hay motivos para suponer que el Senado nacional se formará siempre con especial cuidado y discernimiento como consecuencia de la intervención de las legislaturas de los Estados, que están compuestas de hombres escogidos, y deben designar a los miembros del mencionado cuerpo, que estas circunstancias hacen concebir la esperanza de mayor inteligencia y una formación más amplia en el seno de las asambleas nacionales, así como que estarán menos expuestas al contagio del espíritu de partido y más libres de esos malos humores ocasionales o prejuicios y propensiones temporales que, en sociedades más reducidas, contaminan frecuentemente a los consejos públicos, producen la injusticia y la opresión de una parte de la comunidad y engendran proyectos que, aunque satisfagan un afición o un deseo

momentáneos, acaban siempre suscitando la zozobra, el disgusto y la repugnancia generales.

Lo que en todo caso es evidente, es que un gobierno como el que se propone tendrá mayores probabilidades de evitar la necesidad de usar la fuerza que esa especie de liga por la que se ha declarado la oposición, y que únicamente tendría autoridad para actuar sobre los Estados en su aspecto político o colectivo. Ya hemos demostrado que en esa Confederación no cabe otra sanción para el incumplimiento de las leyes que la fuerza; que las frecuentes infracciones de los miembros son el resultado natural de la estructura misma del gobierno, y que cuantas veces ocurran, sólo pueden remediarse, en cuanto ello es factible, por la violencia y la guerra.

Así, las legislaturas, tribunales y magistrados de los respectivos miembros se verán incorporados a los actos del gobierno nacional hasta el punto adonde se extienda su autoridad justa y constitucional; y se convertirán en sus auxiliares para lograr la observancia de sus leyes.

EL FEDERALISTA, XXVIII

(Hamilton)

No puede negarse que podrían presentarse circunstancias que hicieran necesario el empleo de la fuerza por parte del gobierno nacional.

Si el gobierno nacional se viera en uno de esos casos de emergencia, no habría otro medio que el de la fuerza. Los medios que se pongan en juego deben guardar proporción con la importancia del mal. Si se tratara de una conmoción leve en una pequeña parte de un Estado, la milicia del resto del territorio bastaría para redimirla, y debemos suponer que se hallaría dispuesta a cumplir su obligación.

Si, al contrario, la insurrección se extendiese a todo un Estado o a su mayor parte, sería indispensable utilizar otra clase de fuerza. Parece que Massachusetts se vió en la necesidad de organizar tropas para reprimir sus desórdenes internos; que Pensilvania, por el solo hecho de temer disturbios entre una parte de sus ciudadanos, ha considerado conveniente recurrir a la misma medida. Supongamos que el Estado de Nueva York se hubiera inclinado a recobrar la jurisdicción que perdió sobre los habitantes de Vermont.

Examinemos ahora el asunto desde otro punto de vista, suponiendo que, en vez de un sistema general, se formarían dos, tres o inclusive cuatro Confederaciones: ¿no se opondrían a la actuación de éstas las mismas dificultades? ¿No estaría cada una de ellas expuesta a las mismas contingencias, y al presentarse éstas no se verían obligadas, para reforzar su

autoridad, a recurrir a los mismos medios que se rechazan en el caso de un gobierno que abarque a todos los Estados?.

Haciendo caso omiso de otros razonamientos, basta contestar a los que exigen una cláusula más terminante contra la existencia de fuerzas militares en períodos de paz, que todo el poder del gobierno en proyecto estará en manos de los representantes del pueblo. Esta es la seguridad esencial, y después de todo, la única eficaz de los derechos y privilegios del pueblo que es asequible en la sociedad civil.

Puede admitirse como un axioma en nuestro sistema político, el que los gobiernos de los Estados nos protegerán cabalmente y en todas las contingencias posibles contra las agresiones de la autoridad nacional en perjuicio de la libertad del pueblo. No hay velos capaces de ocultar los proyectos de usurpación a la perspicacia de círculos escogidos de individuos, por mucho que puedan engañar al público en general.

La gran extensión del país constituye otro factor de protección. Ya hemos experimentado su eficacia contra los ataques de una potencia extranjera, y daría los mismos resultados exactamente contra las acometidas de jefes ambiciosos en las asambleas nacionales. Aunque el ejército federal lograra acallar la resistencia de un Estado, los Estados más distantes podrían reunir mientras tanto nuevas fuerzas que enfrentarle. Las ventajas obtenidas en un sitio tendrían que ser abandonadas para someter a la oposición en otros; y cuanto la parte ya reducida a la obediencia se encontrara sola, renovaría sus esfuerzos y renacería su resistencia.

EL FEDERALISTA, XXIX

(Hamilton)

La potestad de reglamentar la guardia nacional y la de llamarla al servicio en épocas de insurrección o invasión, son consecuencias naturales de la obligación de dirigir la defensa común y de velar por la paz interna de la Confederación.

Para provocar odiosidad contra el poder de disponer de la milicia para hacer cumplir las leyes de la Unión, se ha hecho notar que no existe en la Constitución propuesta ninguna disposición que autorice para convocar al *posse comitatus* con el objeto de que auxilie a los magistrados en el desempeño de sus deberes; de lo cual se ha inferido la intención de que el ejército sea el único en auxiliar de aquellos.

Por un curioso refinamiento del espíritu de recelo republicano, se nos enseña inclusive a ver una amenaza en la milicia si está en manos del gobierno federal. Se nos dice que pueden formarse cuerpos escogidos, integrados por elementos jóvenes y vehementes, que luego sirven de instrumento a un poder arbitrario.

Es tan extravagante y forzada la idea de que la guardia nacional representa una amenaza para la libertad, que no sabemos si escribir sobre ella en serio o en broma; si considerarla como un simple ejercicio de habilidad, semejante a las paradojas de los retóricos, como un artificio insincero para difundir prejuicios a cualquier cosa o como el resultado del fanatismo político. ¿Dónde, en nombre de Dios, han de concluir nuestros temores, si no podemos confiar en nuestros hijos, hermanos, nuestros vecinos y conciudadanos? ¿Qué sombra de peligro pueden ofrecer hombres que se mezclan a diario con el resto de sus compatriotas y que compartes sus mismos sentimientos, conceptos, costumbres e intereses?.

En épocas de insurrección o de invasión sería natural y lógico que la milicia de un Estado vecino penetrara en otro para resistir a un enemigo común o para salvar a la república de las violencias de la facción o la sedición. Este primer caso ocurría a menudo durante la última guerra; y de hecho la asistencia recíproca es una de las principales finalidades de nuestra asociación política. Si la potestad de proporcionarla se pone bajo la dirección de la Unión, no habrá temor de que se desatienda, por negligencia o indiferencia, los peligros que se ciernen sobre un vecino, hasta que su proximidad agregue los móviles de la propia conservación a los débiles impulsos del deber y la simpatía.

EL FEDERALISTA, XXX

(Hamilton)

No son éstos, sin embargo, los únicos fines a que necesariamente debe extenderse la jurisdicción de la Unión en materia de ingresos. Es preciso que se incluya una disposición para que haga frente a las expensas del personal civil, para el pago de las deudas nacionales ya con asuntos que exigirán desembolsos por parte del tesoro nacional. De esto se deduce que es necesario insertar en el plan de gobierno, en la forma que se quiera, el poder general para recaudar impuestos.

Por consiguiente, una facultad perfecta de allegarse con normalidad y suficiencia los fondos necesarios, hasta donde los recursos de la comunidad lo permitan, debe ser considerada como un elemento componente indispensable en toda Constitución. Cualquier deficiencia a este respecto ocasionará uno de estos dos males: o el pueblo se verá sujeto a un saqueo continuo, en sustitución de otro sistema más recomendable para satisfacer las necesidades públicas, o el gobierno se extinguirá en una atrofia fatal y perecerá en breve tiempo.

La actual Confederación, pese a su debilidad, pretendía conferir a los Estados Unidos el poder ilimitado de llenar las necesidades pecunarias de la Unión. Pero procediendo conforme a un principio erróneo, ha realizado esto en tal forma que la intención resultó completamente frustrada. El Congreso está autorizado por los artículos que componen ese pacto (según se ha expuesto

con anterioridad) para fijar y exigir cualesquiera sumas que a su juicio sean precisas para las atenciones de los Estados Unidos; y las requisiciones que decrete obligan a los Estados para todos los efectos constitucionales, con tal de apegarse a las reglas sobre el prorrateo.

¿Qué otro remedio puede haber para esta situación que no sea un cambio en el sistema que la ha producido, un cambio en el falaz y engañoso método de cuotas y requisiciones? ¿Qué sustituto puede inventarse a este *ignis fatuus* financiero, sino el de permitir al gobierno nacional que recaude sus propios ingresos, mediante los procedimientos ordinario de imposición que permiten todas las constituciones bien ordenadas a los gobiernos civiles?

Afirmar que el déficit puede saldarse por medio de requisiciones a los Estados equivale a confesar, por una parte, que no se puede confiar en ese sistema, y por la otra a contar con él para todo lo que pase de cierto límite.

Posiblemente se piense que dados los escasos recursos del país, en el caso que suponemos, sería indispensable distraer de su objeto los fondos disponibles aunque el gobierno gozara de un derecho ilimitado para establecer impuestos. Pero dos consideraciones bastarán para calmar toda aprensión a este respecto: primero, la seguridad que abrigamos de que todos los recursos de la comunidad serían puestos a escote, hasta el límite de su capacidad, en beneficio de la Unión; segundo, que cualquier déficit que resulte, podrá suplirse con facilidad mediante empréstitos.

La potestad de hacerse fondos adicionales como consecuencia de gravámenes sobre nuevos objetos, capacitaría al gobierno nacional para pedir prestado lo que puedan exigir sus necesidades. En tal caso los extranjeros, así como los ciudadanos de América, podrán tener confianza en sus compromisos; pero fiarse de un gobierno que depende a su vez de otros trece en lo que se refiere a los medios para cumplir sus contratos, requiere un grado de credulidad que raras veces se encuentra en las transacciones pecuniarias del género humano y es poco compatible con la perspicacia habitual de la avaricia, una vez que la situación de dicho gobierno se perciba claramente.

EL FEDERALISTA, XXXI

(Hamilton)

De esta clase son las máximas de la geometría, según las cuales "el todo es mayor que la parte; las cosas iguales a una tercera, son iguales entre sí; dos líneas no pueden encerrar un espacio; todos los ángulos rectos son iguales entre sí". De igual naturaleza son estas otras máximas de la ética y la política: que no hay efecto sin causa; que los medios deben ser proporcionados al fin; que todo poder debe ser conmesurado a su objeto; que no debe haber limitación de

un poder que tiene por finalidad lograr un propósito que en sí mismo no admite limitación por finalidad.

Pero en el terreno de las ciencias morales y políticas los hombres son más difíciles de persuadir. Hasta cierto grado es más propio y conveniente que ocurra así, dado que la cautela y la investigación constituyen una coraza indispensable contra el error y el engaño. Pero esta resistencia puede ir demasiado lejos, degenerando en obstinación, terquedad o mala fe. Aunque no puede pretenderse que los principios de las ciencias morales y políticas posean en general el mismo grado de certidumbre que los de las matemáticas, en cambio, les corresponde bastante más de la que parecemos estar dispuestos a reconocerles, a juzgar por la conducta de los hombres en los casos que se les presentan.

Un gobierno debe contener en sí todos los poderes necesarios para la plena realización de los fines que se someten a su cuidado, y para desempeñar cumplidamente los encargos de que es responsable, con libertad de cualquier restricción que no sea el acatamiento del bien público y los deseos del pueblo.

Como la obligación de dirigir la defensa nacional y de asegurar la paz pública contra la violencia doméstica o del extranjero implica hacer frente a contingencias y peligros a los que no es posible asignar un límite, el poder respectivo no debe tener otros términos que las exigencias de la nación y los recursos de la comunidad.

Como los ingresos del erario son la máquina esencial que procura los medios para satisfacer las exigencias nacionales, el poder de obtener dichos ingresos con toda amplitud debe ser necesariamente concomitante del de subvenir a las referidas exigencias.

Los que han llevado principalmente el peso de este punto de vista parecen reducirse en rigor a lo que sigue: "No es cierto que, porque las exigencias de la Unión no sean susceptibles de limitación, sus facultades para imponer contribuciones deban también ser ilimitadas. El dinero es tan necesario para las atenciones de la administración local como para las de la Unión, y las primeras son, por lo menos, tan importantes como las segundas para la felicidad del pueblo.

No debe olvidarse que la propensión de los hechos de la Unión es tan probable como la tendencia de la Unión a traspasar los límites de los derechos de los gobiernos de los Estados. Qué lado es verosímil que prevalezca en semejante conflicto, dependerá de los medios que las partes contendientes encuentren factible emplear con el objeto de asegurarse el éxito.

EL FEDERALISTA, XXXII

(Hamilton)

Aunque opino que el hecho de que la Unión estuviera facultada para intervenir en la recaudación de los ingresos de los gobiernos de los Estados no puede tener para éstos las peligrosas consecuencias que se temen, porque estoy persuadido de que el sentido del pueblo, el gran riesgo que existiría de provocar el resentimiento de los gobiernos de los Estados y la convicción de la utilidad y necesidad local para objetos locales, formarían una barrera infranqueable contra el uso vejatorio del citado poder; sin embargo, estoy dispuesto a reconocer en toda su amplitud la justicia del razonamiento que requiere que los Estados individuales posean una autoridad absoluta y no sujeta a restricción ajena para recaudar sus propios ingresos y satisfacer sus necesidades peculiares. Al conceder lo anterior, afirmo que (con la sola excepción de los derechos de exportación e importación) conforme al plan de la convención conservarían esa potestad del modo más absoluto e incondicional, y que el intento de parte del gobierno nacional para coartarles su ejercicio constituiría una arrogación violenta de poder, que no hallaría apoyo en ninguna cláusula o artículo de la Constitución.

La completa consolidación de los Estados dentro de una soberanía nacional implicaría la absoluta subordinación de las partes; y los poderes que se les dejaran estarían siempre subordinados a la voluntad general. Esta delegación exclusiva o, mejor dicho, esta enajenación de la soberanía estatal, únicamente existiría en tres casos: cuando la Constitución, en términos expresos, concediera autoridad exclusiva a la Unión; cuando otorgar en una parte cierta facultad a la Unión y en otra prohibiera a los Estados que ejercitaran la misma facultad, y cuando se concediera una potestad a la Unión, con la que otra similar por parte de los Estados sería total y absolutamente *contradictoria e incompatible*. Estos tres casos de jurisdicción exclusiva del gobierno federal pueden ilustrarse con los siguientes ejemplos: la penúltima cláusula de la octava sección del primer artículo dispone expresamente que el Congreso ejercerá *"la facultad exclusiva de legislar"* con relación al distrito que se destinará para sede del gobierno. Esto responde al primer caso. La primera cláusula de la misma sección faculta al Congreso para *"decretar y recaudar impuestos, derechos y consumos"*; y la segunda cláusula de la décima sección del mismo artículo declara que *"ningún Estado podrá, sin autorización del Congreso, imponer cualesquiera contribuciones o derechos sobre importaciones y exportaciones"*. De aquí resultaría el poder exclusivo de la Unión de establecer derechos sobre las importaciones y exportaciones, con la excepción especial mencionada; pero este poder se halla restringido por otra cláusula donde se declara que no se cobrarán derechos ni impuestos sobre los artículos que se exporten de cualquier Estado; por lo cual ya sólo comprende los derechos de importación. Esto encaja en el segundo caso. El tercero se encontrará en la cláusula según la cual el Congreso tendrá poder "para establecer una regla uniforme de naturalización que rija en todos los Estados Unidos". Este poder

tiene a la fuerza que ser exclusivo; porque si cada Estado tuviera facultad para prescribir una regla distinta, no podría existir una regla uniforme.

La necesidad de una jurisdicción concurrente, en ciertos casos, resulta de la división del poder soberano; y la regla de que los Estados conservan en toda su plenitud todas las facultades de las cuales no se desprendieron explícitamente a favor de la Unión no es una consecuencia teórica de esa división, sino que está claramente admitida en todo el texto del documento que contiene los artículos de la Constitución propuesta.

EL FEDERALISTA, XXXIII

(Hamilton)

El resto de la argumentación contra las disposiciones de la Constitución en materia de impuestos, descansa sobre la cláusula siguiente. La última cláusula de la octava sección del primer artículo del plan sujeto a deliberación, autoriza a la legislatura nacional "para expedir todas las leyes que sean necesarias y convenientes para ejercer los poderes que esa Constitución confiere al gobierno de los Estados Unidos, o a cualquier departamento o funcionario de ellos". Y la segunda cláusula del artículo sexto declara "que la Constitución y las leyes de los Estados Unidos que se expidan con arreglo a aquella, y los tratados celebrados en nombre de aquellos, serán la ley suprema del país, a pesar de cualesquiera disposiciones en contrario, de las constituciones o leyes de cualquier Estado".

Estas dos cláusulas han dado origen a numerosas y virulentas inventivas y airadas peroraciones contra la Constitución propuesta. Han sido señaladas al pueblo con los colores exagerados de la tergiveración, como los perniciosos instrumentos que destruirán sus gobiernos locales y exterminarán sus libertades; como el horrible monstruo cuyas hambrientas fauces no respetarían el sexo ni la edad, las clases altas ni las bajas, lo sagrado ni lo profano; y sin embargo, y por extraño que les parezca después de todo este clamor a quienes ocurre que no comparten el mismo punto de vista, puede afirmarse con absoluta confianza que el funcionamiento constitucional del gobierno proyectado sería exactamente el mismo si estas cláusulas se borrarán por completo que si se repitieran en cada artículo.

¿Qué es un poder, sino la capacidad o facultad de hacer algo? ¿Qué es la facultad de hacer algo, sino el poder de empear los medios necesarios para su ejecución? ¿Qué es el poder legislativo, sino el poder de hacer leyes? ¿Cuáles son los medios de ejecutar el poder legislativo sino las leyes? ¿Qué es el poder de imponer y recaudar contribuciones, sino un poder legislativo o un poder de hacer leyes para establecer y cobrar impuestos? ¿Cuáles son los medios apropiados para ejercitar esa facultad, sino las leyes necesarias y convenientes?

EL FEDERALISTA, XXXIV

(Hamilton)

Me hago la ilusión de haber demostrado claramente en mi último artículo que, con arreglo a la Constitución propuesta, los distintos Estados tendrían una autoridad igual a la de la Unión en materia de ingresos, excepto en lo tocante a los derechos sobre importaciones. Como esto deja libre a los Estados la mayor parte de los recursos de la comunidad, no tiene fundamento la afirmación de que no poseerían medios todo lo abundante que se pudiera desear para satisfacer sus propias necesidades, independientemente de toda intervención externa. Todavía más ampliamente resaltará que el campo posee amplitud suficiente cuando pasamos a considerar la pequeña parte de los gastos públicos que les corresponderá cubrir a los gobiernos de los Estados.

En el caso especial que consideramos, no existe la contradicción que aparece en este ejemplo; ninguno de los dos lados posee el poder de anular los actos del otro. Y en la práctica hay pocos motivos para temer cualquier dificultad, porque en un breve lapso las necesidades de los Estados de reducirán naturalmente a muy estrechos límites; y mientras tanto los Estados Unidos estimarán probablemente oportuno el abstenerse en absoluto de intervenir en los objetos a los que los diversos Estados tengan inclinación a recurrir.

¿Cuáles son las principales fuentes de gasto en todos los gobiernos? ¿Qué ha ocasionado la enorme acumulación de deudas que oprime a varias naciones europeas? La respuesta fácil es que las guerras y las sublevaciones; el sostenimiento de las instituciones necesarias para proteger al cuerpo político contra esas dos enfermedades mortales de la sociedad.

Al forjar un gobierno para la posteridad tanto como para nosotros, deberíamos basar nuestros cálculos concernientes a aquellas medidas que se destinan a ser permanente, no solamente en los motivos temporales de desembolso, sino también en los permanentes. Si este principio es exacto, nuestra atención debería dirigirse a proporcionar a los gobiernos de los Estados una suma anual de cerca de doscientas mil libras; en cambio, las exigencias de la Unión no admitirían límites, ni siquiera imaginarios.

Esta serie de observaciones justificará la proposición que hemos sentado en otro lado, según la cual "una jurisdicción concurrente en materia de impuestos es la única alternativa admisible a una completa subordinación respecto a esta rama del poder, de la autoridad de los Estados a la de la Unión".

EL FEDERALISTA, XXXV

(Hamilton)

Haré una observación general, a saber: que si la jurisdicción del gobierno nacional, en lo tocante a ingresos, se restringiese a ciertos objetos determinados, esto tendría naturalmente como consecuencia que una proporción excesiva de las cargas públicas pesaría sobre esos objetos. Esto acarrearía dos males: que ciertas ramas de la industria se verían sofocadas, y la distribución desigual de los impuestos, tanto entre los varios Estados como ente los ciudadanos del mismo Estado.

Suponed que, como se ha afirmado, el poder tributario federal se limitara a los derechos sobre importaciones; es evidente que el gobierno, por carecer de facultad para buscarse otros recursos, caería a menudo en la tentación de subir esos impuestos hasta un exceso perjudicial.

La máxima de que el consumidor es el que paga, es verdad con tanta más frecuencia que la proposición contraria, de que resulta mucho más equitativo que los derechos sobre importaciones ingresen en un fondo común que el que solo redunden en beneficio de los Estados importadores. Pero no es tan cierto como para hacerlo equitativo el que esos derechos deberían formar el único ingreso nacional. Cuando los paga el comerciante, producen el efecto de un impuesto adicional sobre el Estado importador, cuyos ciudadanos pagan su parte en calidad de consumidores. En este aspecto producen una desigualdad entre los Estados; y esta desigualdad se vería aumentada con el alza de los impuestos.

La idea de una representación efectiva de todas las clases del pueblo, por medio de individuos de cada clase, es completamente quimérica. A nos que la Constitución ordenara expresamente que cada distrito oficio debería mandar a uno o más miembros, la cosa no podría nunca realizarse. Los obreros y los industriales se sentirán siempre inclinados, con raras excepciones, a dar sus votos a los comerciantes, de preferencia a las personas de sus propios oficios o profesiones. Esos sagaces ciudadanos están bien enterados de que las artes mecánicas y fabriles proporcionan las materias primas de la iniciativa e industria mercantiles. De hecho, muchas se hallan relacionadas directamente con las operaciones del comercio. Saben que el comerciante en su patrono y amigo natural y comprenden que, por grande que sea la confianza que justificadamente tengan en su propio buen sentido, el comerciante puede promover sus intereses con más eficacia que ellos mismos. Se dan cuenta de que su modo de vivir no les ha permitido adquirir esas dotes son las cuales las mayores facultades naturales resultan casi inútiles en una asamblea deliberativa; y que la influencia, el peso y los conocimientos superiores de los comerciantes los hacen más aptos para contender con cualquier espíritu de enemistad hacia los intereses fabriles y comerciales que pudiera infiltrarse en las asambleas públicas.

Sólo queda ahora el interés de los propietarios de bienes raíces; y a éste, desde el punto de vista político y particularmente en relación con los impuestos, lo considero perfectamente unificado, desde el rico terrateniente hasta el humilde hacendario. No se puede imponer ninguna contribución sobre la tierra que no afecte al propietario de millones de acres y al propietario de uno sólo. Todo terrateniente estará, por lo tanto, interesado en que estos impuestos sean los más bajos posibles, y el interés común puede siempre considerarse como el más firme lazo de simpatía. Pero aún cuando pudiéramos suponer que los intereses del terrateniente opulento fueran distintos de los de un rancho mediano, ¿qué razón hay para concluir que el primero tendría más oportunidad de ser enviado a la legislatura nacional que el segundo? Si nos guiamos por los hechos y miramos nuestros senado y asamblea propios, descubriremos que los propietarios mediano prevalecen en ambos, y que o mismo ocurre en el senado, que comprende un menor número, que en la asamblea, integrada por un número mayor.

Ninguna parte de la administración gubernamental requiere tan extensa información y un conocimiento tan completo de los principios de la economía política como la materia de la tributación. El hombre que mejor entienda estos principios será el menos expuesto a recurrir a expedientes opresores o a sacrificar a una clase determinada de ciudadanos con tal de procurarse ingresos. Sería posible demostrar que el sistema hacendario más productivo será siempre el menos oneroso. Nos hay duda de que para ejercitar con prudencia la facultad impositiva es indispensable que la persona en cuyas manos se confíe se halle familiarizada con el carácter general, las costumbres y los modos de pensar del grueso del pueblo, así como con los recursos del país.

EL FEDERALISTA, XXXVI

(Hamilton)

Consiste en que el efecto natural de los distintos intereses y opiniones de las diversas clases de la comunidad será que la representación del pueblo, tan numerosa o poco numerosa como se quiera, estará integrada casi totalmente por propietarios de bienes raíces, comerciantes y miembros de las profesiones, que representarán auténticamente a esos intereses y puntos de vista.

En todos los órdenes de la vida hay mentalidades fuertes que dominarán las desventajas de su condición y que obtendrán las recompensas debidas a sus méritos, no sólo por parte de las clases a las que pertenecen, sino de la sociedad en general. La puerta debe estar abierta por igual para todos; y confío, para el buen nombre de la naturaleza humana, que veremos florecer esas plantas vigorosas lo mismo en el terreno de la legislación federal que en el de la local; pero los ejemplos ocasionales de esta índole no harán menos contundente el razonamiento que se funda en el curso general de las cosas.

¿Qué mayor afinidad o correlación de intereses puede concebirse entre el carpintero y el herrero, el elaborador de ropa blanca y el tejedor de medias, que entre el comerciante y cualquiera de éstos? Es sabido que suelen existir tan grandes rivalidades entre las diferentes ramas de las artes mecánicas o fabriles como las que existen entre cualquiera de los departamentos del trabajo y la industria; por lo que, a menos de que el cuerpo representativo fuese mucho más numeroso de lo que sería compatible con la regularidad y la prudencia de sus deliberaciones, es imposible que la esencia de la objeción que hemos venido examinando pueda nunca realizarse en la práctica.

Hay otra objeción de naturaleza un tanto más precisa, que reclama nuestra atención. Se ha afirmado que el poder de tributación interna nunca podrá ser ejercido con provecho por la legislatura nacional, no sólo por faltarle el suficiente conocimiento de las circunstancias locales, sino por la interferencia de las leyes de ingresos de la Unión con las de los Estados particulares.

Las naciones en general, inclusive bajo los gobiernos de índole más popular, suelen confiar la administración de sus finanzas a un solo hombre o a juntas compuestas por unos pocos individuos, que estudian y preparan en primer lugar los planes de arbitrios, que luego pasas a la categoría de leyes por obra del soberano o de la legislatura.

Los gravámenes comprendidos bajo la denominación general de impuestos anteriores pueden subdividirse en directos e indirectos. Aunque la objeción vaya contra ambos, el razonamiento que se aduce parece limitarse a la primera división. En cuanto a los segundos, entre los que se comprenden los derechos sobre artículos de consumo, se queda uno si poder concebir la naturaleza de las dificultades que se temen.

Pero hay un punto de vista sencillo, que ha de ser completamente satisfactorio. La legislatura nacional puede hacer uso del sistema de cada Estado dentro de ese Estado. El método para imponer y recaudar esa clase de impuestos en vigor en cada Estado, puede ser adoptado y empleado en todas sus partes por el gobierno federal.

Varios escritores y oradores partidarios de la Constitución han observado con mucho acierto que si el ejército del poder tributario interno por la Unión ofreciera inconvenientes verdaderos en la práctica, el gobierno federal podría entonces renunciar a usarlo, substituyéndolo por un sistema de requisiciones. Como respuesta a esto, se ha preguntado con aire de triunfo: ¿por qué no empezar por omitir ese poder ambiguo, acudiendo al segundo recurso? Podemos dar dos sólidas respuestas. La primera, por el ejercicio de ese poder, en caso de resultar conveniente, será preferible por más eficaz; y es imposible probar en teoría o de otro modo que por la práctica, si puede o no ejercerse ventajosamente, aunque , a decir la existencia de ese poder en la Constitución tendrá una gran influencia para hacer eficaces las requisiciones. Cuando los Estados sepan que la Unión puede obtener lo necesario sin su ayuda, habrá un motivo convincente para que redoblen sus esfuerzos.

En cuanto a los impuestos de capitación, confieso sin escrúpulo que los desapruebo, y aunque desde el principio han prevalecido en aquellos Estados que más tenaz y constantemente han defendido sus derechos, lamentaría que se pusieran en práctica por el gobierno federal.

EL FEDERALISTA, XXXVII

(Hamilton)

Al pasar la revista a los defectos de la Confederación actual y demostrar que es imposible que los subsane un gobierno menos enérgico que el que se ha puesto a la consideración del público, muchos principios de este último han caídos naturalmente bajo nuestro escrutinio. Pero dado que la finalidad última de estos artículos consiste en determinar clara y satisfactoriamente los méritos de esta Constitución y la conveniencia de que la adoptemos, nuestro plan no estará completo si no procedemos a un reconocimiento escrupuloso y consumado del trabajo de la convención, si no lo examinamos bajo todas sus fases, confrontamos entre sí todas sus partes y estimamos sus efectos probables.

Entre las dificultades con que tropezó la convención, una de las más importantes residía en combinar la estabilidad y la energía en el gobierno con el respeto inviolable que se debe a la libertad y al sistema republicano. La estabilidad en el gobierno es esencial para la reputación del país y para los beneficios que acompañan a ésta, así como para lograr esa tranquilidad y confianza en los ánimos del pueblo, que se cuentan entre los principales bienes de la sociedad civil. Una legislación irregular y variable es tan perniciosa en sí misma, como odiosa para el pueblo; y puede afirmarse rotundamente que los habitantes de este país, enterados de cómo debe ser un buen gobierno, y la mayoría de ellos, además, interesados en disfrutar de sus efectos, no descansarán hasta que se aplique algún remedio a las vicisitudes e incertidumbres que caracterizan a las administraciones de los Estados.

EL FEDERALISTA, XXXVIII

(Madison)

Es muy digno de notarse que en todos los casos que consigna la historia antigua, en que un gobierno fue establecido previa deliberación y con el consentimiento general, la tarea de formarlo no estuvo encomendada a una asamblea, sino que se desempeñó por un solo ciudadano de extraordinaria sabiduría y reconocida integridad.

¿Cuál pudo ser la causa de que un pueblo tan celoso de sus libertades como el griego abandonara toda norma de cautela hasta el punto de poner su destino en manos de un solo ciudadano? ¿Cómo se explica que el pueblo ateniense,

que no consentía que su ejército estuviera mandado por menos de diez generales y para el que no se requería otra prueba de amenaza a sus libertades que el mérito sobresaliente de un conciudadano, prefiriera un compatriota ilustre como depositario de su bienestar y el de su posteridad, a un cuerpo escogido de ciudadanos, de cuyas deliberaciones comunes era de esperarse más prudencia y mayor seguridad?

¿Carece de razón la conjetura relativa a que los errores que puede contener el plan de la convención constituyen el resultado que era de esperarse de la falta de experiencia anterior en esta complicada y difícil materia, más bien que de defecto de cuidado y exactitud al investigarla; y que, por lo tanto, don de tal naturaleza que no se manifestarán hasta que un ensayo efectivo venga a señalarlos?

EL FEDERALISTA, XXXIV

(Madison)

Habiendo concluido las observaciones del plan de gobierno sobre el que se ha presentado dictamen la convención.

La primera cuestión que se presenta es la relativa a si la forma y disposición del gobierno son estrictamente republicanos. Es evidente que ninguna otra forma sería conciliable con el genio del pueblo americano, con los principios fundamentales de la Revolución o con esa honrosa determinación que anima a todos los partidarios de la libertad a asentar todos nuestros experimentos políticos sobre la base de la capacidad del género humano para gobernarse. Consiguientemente, si el plan de la convención se desviara del carácter republicano, sus partidarios deben abandonarlo como indefensible.

Si buscamos un criterio que sirva de norma en los diferentes principios sobre los que se han establecido las distintas formas de gobierno, podemos definir una república, o al menos dar este nombre a un gobierno que deriva todos sus poderes directa o indirectamente de la gran masa del pueblo y que se administra por personas que conservan sus cargos a voluntad de aquél, durante un período limitado o mientras observen buena conducta. Es esencial que semejante gobierno proceda del gran conjunto de la sociedad, no de una parte inapreciable, ni de una clase privilegiada de ella; pues si no fuera ese el caso, un puñado de nobles tiránicos, que lleven a cabo la opresión mediante una delegación de sus poderes, pueden aspirar a la calidad de republicanos y reclamar para su gobierno el honroso título de república.

Al comparar la Constitución proyectada por la convención con la norma que fijamos aquí, advertimos enseguida que se apega a ella en el sentido más estricto. La Cámara de Representantes, como ocurre cuando menos con uno de los cuerpos de las legislaturas locales, es elegida directamente por la gran masa del pueblo. El Senado, como el Congreso actual y como el Senado de

Maryland, debe su designación indirectamente al pueblo. EL Presidente procede indirectamente de la elección popular, siguiendo el ejemplo que ofrecen casi todos los Estados. Hasta los jueces, como los demás funcionarios de la Unión, serán también elegidos, aunque remota, por el mismo pueblo, como ocurre en diversos Estados. La Cámara de Representantes se elige periódicamente como en todos los Estados, y por períodos de dos años, como en el Estado de la Carolina del Sur. El Senado se elige por un período de seis años; lo que es únicamente un año más que el período del Senado en Maryland y dos más que en los de Nueva York y Virginia. El Presidente debe permanecer en su cargo durante cuatro años, de la misma manera que en Nueva York y Delaware el primer magistrado es elegido por tres años y en la Carolina del Sur por dos, y en los demás Estados la elección es anual.

Será necesario primeramente determinar el verdadero carácter del gobierno en cuestión; segundo, inquirir hasta qué punto la convención estaba autorizada para proponer ese gobierno; y tercero, hasta dónde su deber para con el país podría suplir una supuesta ausencia de facultades regulares.

Primero. AL examinar la primera relación, aparece, por una parte, que la Constitución habrá de fundarse en el asentimiento y la ratificación del pueblo americano, expresados a través de diputados elegidos con este fin especial; pero, por la otra, que dichos asentimientos y ratificación deben ser dados por el pueblo, no como individuos que integran una sola nación, sino como componentes de varios Estados, independientes entre sí, a los que respectivamente pertenecen.

Que el acto ha de ser federal y no nacional, tal como entienden estos términos los impugnadores; el acto del pueblo en tanto que forma determinado número de Estados independientes, no en tanto que componen una sola nación, se ve obviamente con esta única consideración, a saber, que no será resultado no de la decisión de una mayoría del pueblo de la Unión, ni tampoco de una mayoría de los Estados.

Enseguida nos referimos a las fuentes de las que deben proceder los poderes ordinarios del gobierno. La Cámara de Representantes derivará sus poderes del pueblo de América, y el pueblo estará representado en la misma proporción y con arreglo al mismo principio que en la legislatura de un Estado particular. Hasta aquí el gobierno es nacional y no federal. En cambio, el Senado recibirá su poder de los Estados, como sociedades políticas y coiguales, y éstas estarán representadas en el Senado conforme al principio de igualdad, como lo están ahora en el actual Congreso. Hasta aquí el gobierno es federal y no nacional.

La diferencia entre un gobierno federal y otro nacional, en lo que se refiere a la actuación del gobierno, se considera que estriba en que en el primero los poderes actúan sobre los cuerpos políticos que integran la Confederación, en su calidad política; y en el segundo, sobre los ciudadanos individuales que componen la nación, considerados como tales individuos.

Pero si el gobierno es nacional en cuanto al funcionamiento de sus poderes, cambia nuevamente de aspecto cuando lo consideramos en relación con la extensión de esos poderes. La idea de un gobierno nacional lleva en sí no sólo una potestad sobre los ciudadanos individuales, sino una supremacía indefinida sobre todas las personas y las cosas, en tanto que son objetos lícitos del gobierno.

Si ponemos a prueba la Constitución en lo referente a la autoridad facultada para reformarla, descubriremos que no es totalmente nacional ni totalmente federal. Si fuera totalmente nacional, la autoridad suprema y final residiría en la mayoría el pueblo de la Unión y esta autoridad sería competente para alterar o abolir en todo tiempo el gobierno establecido, como lo es la mayoría de toda sociedad nacional. Si, en cambio, fuese totalmente federal, la concurrencia de cada Estado de la Unión sería esencial para todo cambio susceptible de obligar a todos los Estados. El sistema que previene el plan de la convención no se funda en ninguno de estos principios. Al requerir más de una mayoría, y singularmente al computar la proporción por Estados y no por ciudadanos, se aparte del carácter nacional, aproximándose hacia el federal; al hacer que sea suficiente la concurrencia de un número de Estados menor que el total, de nuevo pierde el carácter federal y participa del nacional.

EL FEDERALISTA, XL

(Madison)

El segundo punto que debemos examinar es si la convención estaba autorizada para formular y proponer esta Constitución mixta.

En rigor, los poderes de la convención deberían definirse mediante el examen de los mandatos dados a los miembros por su respectivos electores. Sin embargo, como todos ellos se referían a las recomendaciones de la reunión celebrada en Annápolis en septiembre de 1786 o a la del Congreso, de febrero de 1787, bastará con acudir al testimonio de estos actos.

El acta de Annápolis recomienda "el nombramiento de comisionados para dedicarse al estudio de la situación de los Estados Unidos; para proyectar las medidas ulteriores que les parezcan necesarias con objeto de hacer que la Constitución del gobierno federal sea adecuada a las exigencias de la Unión, y para formular con ese fin y presentar a los Estados Unidos constituidos en Congreso, una ley que sea capaz de satisfacer eficazmente dichas exigencias, al ser aprobada por ellos y confirmada posteriormente por la legislatura de cada Estado".

De estas dos actas se deduce, primero, que el fin de la convención era el de establecer en estos Estados un firme gobierno nacional; segundo, que ese gobierno debía ser de tal suerte que resultara adecuado a las exigencias del gobierno y a la conservación de la Unión; tercero, que estos fines debían

conseguirse por medio de modificaciones y disposiciones en los artículos de confederación, según expresa el acta del Congreso, o bien mediante las medidas ulteriores que les parezcan necesarias, conforme reza el acta recomendatoria de Annápolis; cuarto, que las reformas y nuevas cláusulas debían presentarse al Congreso y a los Estados, con el objeto de que fueran aprobadas por el primero y confirmadas por los segundos.

El tercer punto que debemos investigar se refiere a la medida en que las consideraciones relacionadas con su deber y surgidas de las circunstancias mismas, han podido suplir cualquier deficiencia en la autoridad regular de la convención.

Examinemos el terreno en que la convención estuvo colocada. Por las actas de sus deliberaciones puede colegirse que sus miembros se hallaban profunda y unánimemente impresionados por la crisis que condujo al país a emprender, casi sin una voz de disentimiento, tan solemne y singular experimento para corregir los errores de un sistema que fue causa de la crisis; y que se hallaban no menos honda y uniformemente convencidos de que una reforma como la que propusieron era absolutamente necesaria para llevar a efecto los propósitos que se tuvieron al nombrarlos.

El resumen de lo que hemos sostenido y probado consiste en que no tiene fundamento la acusación relativa a que la convención se extralimitó en sus poderes, salvo en un caso a que se conceden poca importancia los impugnadores; que si sus miembros excedieron sus poderes estaban no sólo disculpados sino en el deber, como servidores de confianza del pueblo y ante las circunstancias en que se hallaban, de proceder con la libertad que asumieron, y, finalmente, que si hubieran violado sus poderes y sus obligaciones al proponer una Constitución, ésta debería ser aceptada a pesar de ello, si es capaz de realizar los propósitos y la dicha del pueblo de América. Hasta que punto reúne la Constitución esta condición será el objeto de otra investigación.

EL FEDERALISTA, XLI

(Madison)

La Constitución propuesta por la convención puede considerarse desde dos puntos de vista generales. El primero se relaciona con la suma o cantidad de poder que confiere al gobierno, incluyendo las restricciones impuestas a los Estados. El segundo, con la estructura particular del gobierno y con la distribución de su poder entre sus varias divisiones.

Dentro del primer modo de ver el asunto, surgen dos importantes cuestiones: 1) ¿Alguna parte de los poderes cedidos al gobierno general es caso innecesaria o indebida? 2) ¿El conjunto de todos ellos puede resultar peligroso para parte de la jurisdicción que se deja a los varios Estados?

¿La suma de poder del gobierno general es mayor de lo que debería haber sido? He aquí la primera cuestión.

Para formarnos un juicio acertado sobre este asunto será oportuno revisar los distintos poderes conferidos al gobierno de la Unión, y para facilitar esta tarea podemos dividirlos en dos diferentes clases, según que se relacionen con los siguientes objetos diferentes: 1) Seguridad contra el peligro externo; 2) Regulación de las relaciones con países extranjeros; 3) Mantenimiento de la armonía y de las relaciones adecuadas entre los Estados; 4) Diversos objetos de utilidad general; 5) Prohibición a los Estados de ciertos actos perjudiciales; 6) Medidas para dar a todos estos poderes la eficacia debida.

Los poderes comprendidos en la primera clase son los de declarar la guerra y conceder patentes de corso; establecer ejércitos y flotas; de regular y convocar a la milicia; de cobrar tributos y contratar empréstitos.

La seguridad contra el peligro extranjero es uno de los fines primordiales de la sociedad civil. Es un fin esencial y declarado de la Unión Americana. Los poderes necesarios para conseguirla en forma efectiva deben confiarse a los consejos federales.

Las pruebas más claras de esta prudencia se hallan en la Constitución propuesta. La unión misma, consolidada y asegurada por ella, destruye cualquier excusa para el mantenimiento de una organización militar que pudiese resultar peligrosa. Unida América, con un puñado de tropas o sin un solo soldado, presentará a la ambición extranjera un aspecto más temible que una América desunida, con cien mil veteranos dispuestos al combate. En ocasión anterior se hizo notar que la ausencia de este pretexto había salvado las libertades de una nación europea.

Los fines de la Unión entre los Estados, tal como los describe el artículo tercero, son "su defensa común, la seguridad de sus libertades y su mutuo y general bienestar". Los términos del artículo octavo coinciden todavía más: "Todos los gastos que origine la guerra, así como los demás que sean necesarios para la defensa común o el bienestar general, autorizados por los Estados Unidos en el Congreso, se harán a expensas de un tesoro común, etc." En el artículo nueve se emplea otra vez un lenguaje parecido. Interpretad cualquiera de estos artículos conforme a las reglas que justificarían la interpretación que se da a la nueva Constitución y resultará que invisten al Congreso actual con poder para legislar en todos los casos absolutamente. ¿Pero qué se habría pensado de esa asamblea si, fijándose en esas expresiones generales y haciendo a un lado las específicas que fijan y limitan su alcance, hubiese ejercido poderes ilimitados al proveer a la defensa común y al bienestar general?

EL FEDERALISTA, XLII

(Madison)

La segunda clase de poderes encomendados al gobierno general incluye los de regular el intercambio con las naciones extranjeras, a saber: celebrar tratados; enviar y recibir embajadores, otros ministros públicos y cónsules; definir y castigar los actos de piratería y otros delitos cometidos en alta mar y las infracciones al derecho internacional; arreglar el comercio extranjero, en lo que va incluida la facultad de prohibir la importación de esclavos, después del año 1808, así como imponer un derecho de diez dólares por cabeza entretanto, como medio de restar interés a ese género de importaciones.

Los poderes de celebrar tratados y de enviar y recibir embajadores, se justifican por sí solos. Ambos se hallan comprendidos en los artículos de la Confederación, con una sola diferencia: que el primero se ve libre en el plan de la convención de una excepción por la cual los tratados pueden ser frustrados sustancialmente como consecuencia de las leyes de los Estados, y que el poder de nombrar y recibir "otros ministros públicos y cónsules", está expresa y muy oportunamente añadido a la cláusula anterior relativa a los embajadores. La palabra embajador, entendida estrictamente como parece exigirlo el segundo de los artículos de confederación, comprende únicamente al más alto grado de los ministros públicos y excluye el que es más probable que prefieran los Estados Unidos donde sean necesarias misiones extranjeras.

Es cierto que donde los tratados de comercio estipulan el mutuo nombramiento de cónsules cuyas funciones se relacionan con el comercio, la admisión de los cónsules extranjeros puede quedar comprendida dentro de la facultad de firmar tratados comerciales; y que donde no existen esos tratados, el hecho de comisionar cónsules americanos en los países extranjeros puede quizás quedar amparado por el derecho concedido por el artículo noveno de la Confederación, de nombrar todos los funcionarios civiles que sean necesarios para administrar los asuntos generales de los Estados Unidos.

El poder de definir y castigar los actos de piratería y los delitos que se cometan en alta mar, así como las violaciones al derecho constitucional, pertenece con igual propiedad al gobierno general y representa un perfeccionamiento de más importancia en comparación con los artículos de confederación.

La regulación del comercio con las tribus indias ha sido prudentemente desembarazada de dos limitaciones que contienen los artículos de confederación y que hacían oscura y contradictoria la disposición relativa. La facultad de regular se restringía a los indios que no fueran miembros de ningún Estado y no había de violar o infringir el derecho legislativo de ningún miembro dentro de sus propios límites. Qué clase de indios han de considerarse miembros de un Estado, es una cuestión no decidida aún, que con frecuencia ha ocasionado dudas y debates en las asambleas federales. Y de qué manera

pueda el comercio con los indios ser regulado por una autoridad externa, aunque no sean miembros de un Estado, pero sí residentes dentro de su jurisdicción legislativa, sin invadir los derechos internos de la legislación, es absolutamente incomprensible.

Sobre el poder de acuñar moneda, fijar el valor de la misma y de la extranjera, sólo hay que observar que, al prever este último caso, la Constitución ha suplido una omisión grave de los artículos de confederación. La autoridad del Congreso existente se halla limitada a legislar sobre la moneda acuñada por su orden o por la de los respectivos Estados. Se echa de ver en seguida que la uniformidad que se busca en el valor de la moneda en curso puede desaparecer si la extranjera se sujeta a las diferentes reglas de los diferentes Estados.

El poder de castigar la falsificación de los valores públicos, así como de la moneda legal, se atribuye naturalmente a la autoridad que debe proteger el valor de ambos.

La regulación de los pesos y medidas se ha tomado de los artículos de confederación y se funda en consideraciones semejantes a las hechas con relación a la facultad anterior de legislar en materia de moneda.

El poder de dictar leyes uniformes en materia de quiebras se halla tan íntimamente relacionado con la regulación del comercio y evitará tantos fraudes cuando las partes o sus bienes se encuentren en diferentes Estados o se trasladen de unos a otros, que no parece probable que se ponga en duda su conveniencia.

El poder de prescribir por medio de leyes generales la manera de probar los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de cada Estado y el efecto que producirán en otros Estados, constituye un progreso evidente y apreciable, en comparación con la cláusula concerniente de los artículos de confederación.

El poder de establecer caminos de posta no puede ser sino un poder inocuo, cualquiera que sea la forma en que se considere, que quizás discretamente manejado produciría grandes beneficios públicos. Nada de lo que tienda a facilitar el intercambio entre los Estados debe estimarse indigno de la solicitud oficial.

EL FEDERALISTA, XLIII

(Madison)

La cuarta clase comprende los siguientes poderes:

- 1) El poder de "fomentar el progreso de la ciencia y de las artes útiles, asegurando por un tiempo limitado, a los autores e inventores, el derecho exclusivo sobre sus respectivos escritos y descubrimientos".

- 2) "Para legislar en forma exclusiva en todo lo referente al distrito (que no podrá ser mayor que un cuadrado de diez millas por lado), que se convierta en asiento del gobierno de los Estados Unidos como consecuencia de que lo cedan determinados Estados y lo acepte el Congreso; y para ejercer una autoridad semejante sobre todos los terrenos que se adquieran con anuencia de la legislatura del Estado en que estén situados, para la edificación de fuertes, almacenes, arsenales, astilleros y otras construcciones necesarias".
- 3) "Para establecer la pena correspondiente 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 bienes, a no ser en vida de la persona condenada".
- 4) "Para admitir nuevos Estados en la Unión, pero ningún nuevo Estado podrá formarse o erigirse dentro de los límites de otro Estado; ni tampoco formará ningún Estado mediante la unión de dos o más Estados, o partes de Estados, sin el consentimiento de las legislaturas de los Estados interesados, así como el Congreso".
- 5) "Para enajenar las tierras y cualesquiera otras propiedades pertenecientes a los Estados Unidos, y para expedir todos los reglamentos y reglas necesarios al respecto, con la condición de que nada de lo que expresa la Constitución se entenderá de manera que perjudique los derechos de los Estados Unidos o los de cualquier Estado en particular".
- 6) "Para garantizar a todos los Estados de la Unión una forma republicana de gobierno; para proteger a cada uno contra la invasión; y, a petición de la legislatura o del ejecutivo (cuando la primera no puede ser convocada), contra la violencia doméstica.
- 7) "Para considerar que todas las deudas contraídas y todos los compromisos adquiridos antes de la adopción de esta Constitución, poseen la misma validez contra los Estados Unidos, con arreglo a dicha Constitución, que con arreglo a la Confederación".
- 8) "Para aprobar enmiendas a la Constitución, las que deberán ser ratificadas por tres cuartas partes de los Estados, con sólo dos excepciones".
- 9) "La ratificación por las convenciones de nueve Estados será suficiente para que esta Constitución entre en vigor por lo que respecta a los Estados que la ratifiquen".

EL FEDERALISTA, XLVI

(Madison)

Una quinta serie de cláusulas a favor de la autoridad federal se componen de las siguientes restricciones a las facultades de los Estados:

- 1) "Ningún Estado celebrará ningún tratado, alianza o confederación; concederá patentes de corso ni de represalias; acuñará moneda; emitirá papel moneda; ni legalizará como medios de pago de las deudas otros objetos que el oro y la plata; ni promulgará ningún decreto que imponga penas o incapacidades sin previo juicio ante los tribunales, ni ley ex post facto, ni ninguna que menoscabe las obligaciones derivadas de los contratos; ni concederá título alguno de nobleza".
- 2) "Ningún estado podrá, sin el consentimiento del Congreso, establecer contribuciones o derechos sobre las importaciones o exportaciones, exceptuando aquellos que sean absolutamente necesarios para el cumplimiento de sus leyes de inspección, y el producto neto de todos los derechos o contribuciones establecidos por cualquier Estado sobre importaciones o exportaciones quedará a favor del tesoro de los Estados Unidos; y todas esas leyes estarán sujetas a la revisión y vigilancia del Congreso. Ningún Estado podrá, sin consentimiento del Congreso, imponer derechos de tonelaje, mantener tropas o navíos de guerra en tiempo de paz, celebrar cualquier convenio o pacto con otro Estado o con una potencia extranjera, o hacer la guerra, a menos de ser efectivamente invadido o de encontrarse en un peligro tan inminente que no admita demora".

La sexta y última clase se compone de los diversos poderes y providencias mediante los cuales se imparte a todos los demás.

- 1) De éstos, el primero es el "poder de expedir todas las leyes que sean necesarias y convenientes para llevar a efecto los anteriores poderes y todos los demás poderes que esta Constitución confiere al gobierno de los Estados Unidos o a cualquier departamento o funcionario de los mismos".
- 2) "Esta Constitución y las leyes de los Estados Unidos que se expidan con arreglo a aquélla, así como todos los tratados celebrados o que se celebren en representación de los Estados Unidos, constituirán la ley suprema del país, y los jueces de cada Estado estarán obligados a observarlos, no obstante cualquier cosa en contrario en la Constitución o en las leyes de cualquier Estado".
- 3) "Los senadores y representantes, y los miembros de las diversas legislaturas de los Estados, así como todos los funcionarios ejecutivos y judiciales, tanto de los Estados Unidos como de los distintos Estados, se

comprometerán mediante juramento o protesta a sostener esta Constitución”.

- 4) Entre las medidas tendientes a dar eficacia a los poderes federales, podrían añadirse las que pertenecen a los departamentos ejecutivo y judicial; pero como el examen especial de éstos lo reservamos para otro lugar, las paso por alto en éste.

EL FEDERALISTA, XLV

(Madison)

La siguiente cuestión que debe considerarse es si todo el conjunto de ellos representará un peligro para la parte de autoridad que conservan los diferentes Estados.

Los enemigos del plan de la convención, en vez de examinar en primer término qué grado de poder era absolutamente necesario para realizar los propósitos del gobierno federal, han agotado sus fuerzas para los gobiernos de los Estados del prado de poder que sugiere. Pero si, como ya se demostró, la Unión es esencial para la seguridad del pueblo de América contra el peligro extranjero, y si es esencial para protegerlo contra las guerras y contiendas entre los diferentes Estados, y si es esencial para la felicidad del pueblo americano, ¿no es absurdo presentar como objeción a ese gobierno, sin el cual no pueden realizarse los fines de la Unión, que puede rebajar un tanto la importancia de los gobiernos de los diversos Estados?.

Los gobiernos de los Estados tendrán siempre la ventaja sobre el gobierno federal, ya sea que los comparemos desde el punto de vista de la dependencia inmediata del uno respecto del otro, del peso de la influencia personal que cada lado poseerá, de los poderes respectivamente otorgados a ellos, de la predilección y el probable apoyo del pueblo, de la inclinación y facultad para resistir y frustrar las medidas del otro.

Los gobiernos de los Estados pueden considerarse como partes constitutivas y esenciales del gobierno federal; en tanto que este último no es de ningún modo esencial al funcionamiento u organización de los primeros. Sin la intervención de las legislaturas de los Estados, el Presidente de los Estados Unidos no puede elegirse. En todos los casos van a tener una gran participación en su nombramiento y quizás lo decidan por sí solas en la mayoría. El Senado será elegido exclusiva e íntegramente por las legislaturas de los Estados. Inclusive la Cámara de Representantes, aunque procede directamente del pueblo, será elegida bajo la influencia de la clase de hombres que por su ascendiente sobre el pueblo obtienen para sí la elección a las legislaturas de los Estados. De este modo, cada una de las ramas principales del gobierno federal deberá su existencia en mayor o menor grado al favor de los gobiernos de los Estados, y

sentirá, por lo tanto, una dependencia que es más creíble determine una disposición demasiado obsecuente que demasiado dominante hacia ellos.

Los poderes delegados al gobierno federal por la Constitución propuesta son pocos y definidos. Los que han de quedar en manos de los gobiernos de los Estados son numerosos e indefinidos. Los primeros se emplearán principalmente con relación a objetos externos, como la guerra, la paz, las negociaciones y el comercio extranjero; y es con este último con el que el poder tributario se relacionará principalmente. Los poderes reservados a los Estados se extenderán a todos los objetos que en el curso normal de las cosas interesan a las vidas, libertades y propiedades del pueblo, y al orden interno, al progreso y a la prosperidad de los Estados.

Las funciones del gobierno federal serán más amplias e importantes en épocas de guerra y peligro; las de los gobiernos de los Estados, en tiempos de paz y seguridad. Como los primeros períodos probablemente serán menores que los últimos, los gobiernos de los Estados gozarán aquí de otra ventaja sobre el gobierno federal. De hecho, cuanto más adecuados sean los poderes federales para la defensa nacional, menos se repetirán esas escenas de peligro que podrían ayudar a que predominaran sobre los gobiernos de los Estados particulares.

Es cierto que la regulación del comercio constituye un nuevo poder; pero parece ser una adición a la que nadie se opone y que no suscita aprensiones de ninguna clase.

EL FEDERALISTA, XLVI

(Madison)

Me dispongo a investigar si el gobierno federal o los gobiernos de los Estados serán los preferidos tratándose de la predilección y el apoyo del pueblo. El gobierno federal y los de los Estados no son, en realidad, sino diferentes mandatarios y representantes fiduciarios del pueblo, dotados de poderes diferentes y designados para finalidades diversas. Los adversarios de la Constitución parecen haber perdido completamente de vista al pueblo en sus razonamientos sobre esta materia y haber considerado a estas dos organizaciones no sólo como rivales y enemigas recíprocas, sino como si estuvieran libres de todo superior común en sus esfuerzos por usurpar las facultades de la otra.

Muchas consideraciones, a más de las ya sugeridas en otra ocasión, dejan fuera de duda que el afecto del pueblo se inclinará primero y naturalmente hacia los gobiernos de sus respectivos Estados. Un número mayor de individuos esperarán elevarse hasta hacerse cargo de dichos gobiernos, y de éstos dimanará un mayor número de cargos y emolumentos por otorgar. Los intereses más personales e íntimos del pueblo serán regulados y atendidos por

obra o con intervención de los Estados. El pueblo estará enterado en forma más similar y detallada de los negocios a cargo de éstos. La proporción del pueblo ligado con los miembros de sus gobiernos por lazos familiares, de amistad personal o de partido será mayor; por lo tanto, es de esperarse que la preferencia popular se incline fuertemente en favor de ellos.

Si, como se ha observado en otro lugar, el pueblo, se inclinara más hacia el gobierno federal que a los estatales en lo futuro, este cambio sólo puede ser consecuencia de que dé muestras tan evidentes e incontrovertibles de una mejor administración, que sean capaces de contrarrestar todas las anteriores inclinaciones del pueblo. Y en ese caso, seguramente que no debería impedirse a éste que depositara su confianza donde descubra que está más segura; pero inclusive entonces los gobiernos de los Estados tendrían poco que temer, dado que el poder federal, por la naturaleza de las cosas, sólo puede ejercitarse provechosamente dentro de cierta esfera.

Resumiendo las consideraciones expuestas en este artículo y en el anterior, encontramos que proporcionan la prueba más convincente de que los poderes que se nos propone confiar al gobierno federal son tan poco formidables en comparación los que conservan los diversos Estados, como indispensablemente necesarios para cumplir los propósitos de la Unión; y que todas las voces de alerta que se han dado, respecto a cierta anulación meditada e infalible de los gobiernos de los Estados, deben achacarse, conforme a la interpretación más favorable, a los temores quiméricos de quienes las iniciaron.

EL FEDERALISTA, XLVII

(Madison)

Procederé a examinar la estructura particular de ese gobierno y la distribución de dicho conjunto entre sus partes constitutivas.

De estos hechos, que son los que guiaron a Montesquieu, es posible inferir con claridad que al decir: "No puede haber libertad donde los poderes legislativo y judicial se hallan unidos en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados", o "si el poder de juzgar no está separado de los poderes legislativo y ejecutivo", no quería decir que estos departamentos no deberían tener una intervención parcial en los actos del otro o cierto dominio sobre ellos. Su idea, como lo expresan sus propias palabras, y, todavía con más fuerza de convicción, como lo esclarece el ejemplo que tenía a la vista, no puede tener más alcance que éste: que donde todo el poder de un departamento es ejercido por quienes poseen todo el poder de otro departamento, los principios fundamentales de una constitución libre se hallan subvertidos. Este habría sido el caso dentro de la Constitución que estudió, si el rey, que es el único magistrado ejecutivo, hubiera poseído asimismo todo el poder legislativo o la administración suprema de la justicia; o si todo el cuerpo legislativo hubiera dispuesto de la autoridad judicial suprema o de la suprema autoridad ejecutiva.

Al citar estos casos en que los departamentos ejecutivo, legislativo y judicial no se han conservado completamente separados y distintos, no deseo que se me considere como abogado de las organizaciones especiales de los varios gobiernos estatales. Bien comprendo que entre los muchos excelentes principios a que dan expresión, presentan fuertes huellas de la precipitación y hasta de la inexperiencia con que se formularon.

EL FEDERALISTA, XLVIII

(Madison)

Procuraré en seguida demostrar que a no ser que estos departamentos se hallen tan íntimamente relacionados y articulados que cada uno tenga ingerencia constitucional en los otros, el grado de separación que la máxima exige como esencial en un gobierno libre no puede nunca mantenerse debidamente en la práctica.

Todo el mundo está de acuerdo en que los poderes propios de uno de los departamentos no deben ser administrados completa ni directamente por cualquiera de los otros. Esta también es evidente que ninguno de ellos debe poseer, directa o indirectamente, una influencia preponderante sobre los otros en los que se refiere a la administración de sus respectivos poderes. No puede negarse que el poder tiende a extenderse y que se le debe refrenar eficazmente para que no pase de los límites que se le asignen. Por tanto, después de diferenciar en teoría las distintas clases de poderes, según que sean de naturaleza legislativa, ejecutiva o judicial, la próxima tarea, y la más difícil, consiste en establecer medidas prácticas para que cada uno pueda defenderse contra las extralimitaciones de los otros. ¿En qué debe consistir esa defensa? He ahí el gran problema al que es necesario darle solución.

El departamento legislativo tiene en nuestros gobiernos una superioridad que procede de otras circunstancias. Como sus poderes constitucionales son a la vez más extensos y menos susceptibles de limitarse con precisión, puede encubrir con tanta mayor facilidad, bajo medidas complicadas e indirectas, las usurpaciones que realiza a costa de los departamentos coordinados. A menudo es cuestión verdaderamente difícil en los cuerpos legislativos, el saber si los efectos de determinada medida se extenderán o no más allá de la esfera legislativa. En cambio, como el poder ejecutivo está circunscrito a un círculo más estrecho y es de naturaleza más sencilla, y como el judicial tiene su campo demarcado por linderos aún menos inciertos, los designios usurpadores de cualquiera de ambos departamentos se descubrirían en seguida y se malograrían.

El primer ejemplo es el de Virginia, Estado que, como ya vimos, declaró expresamente en su Constitución que los tres grandes departamentos no deben mezclarse. La autoridad que invocamos en su apoyo es el señor Jefferson, que además de las facultades de que dispuso para observar el funcionamiento del

gobierno, era el primer magistrado de éste. Para exponer completas las ideas que su experiencia le inculcó con relación a este asunto, será preciso citar un pasaje un poco largo de sus interesantísimas **Notas sobre el Estado de Virginia**, p. 195. "Todos los poderes del gobierno, el legislativo, el ejecutivo y el judicial, convergen en el cuerpo legislativo. La concentración de ellos en las mismas manos constituye precisamente la definición del gobierno despótico.

La conclusión que mis observaciones me autorizan a deducir es que la sola determinación en un pergamino de los límites constitucionales de los varios departamentos no es suficiente salvaguarda contra las usurpaciones que conducen a la concentración tiránica de todos los poderes gubernamentales en las mismas manos.

EL FEDERALISTA, XLIX

(Hamilton o Madison)

El autor de las **Notas sobre el Estudio de Virginia**, citadas en el último artículo, ha añadido a este valioso trabajo el borrador de una Constitución preparada con ánimo de presentarla ante una convención que la legislatura debió convocar en 1783 con el objeto de establecer una Constitución en aquel Estado. De las precauciones que aconseja, hay una en que parece que confía en definitiva para que ampare a los departamentos más débiles contra las invasiones de los más fuertes, que quizás sea puramente personal y que no debemos pasar por alto, dada la relación que tiene con la materia de nuestra investigación presente.

Propone que "siempre que dos de las tres ramas del gobierno, cada una mediante el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros, concurren en estimar que es necesaria una convención para reformar la Constitución, o corregir las infracciones a ésta, se convocará una convención con dicho objeto".

Como el pueblo constituye la única fuente legítima del poder y de él procede la carta constitucional de que derivan las facultades de las distintas ramas del gobierno, parece estrictamente conforme a la teoría republicana volver a la misma autoridad originaria, no sólo cuando sea necesario ampliar, disminuir o reformar los poderes del gobierno, sino también cada vez que cualquiera de los departamentos invada los derechos constitucionales de los otros. Como los distintos departamentos se hallan exactamente en el mismo plano e acuerdo con los términos de su mandato común, es evidente que ninguno de ellos puede pretender que posee un derecho exclusivo o superior para fijar los límites entre sus respectivos poderes.

No es discutible que este razonamiento posee gran valor y que debe concederse que prueba la necesidad de trazar y de mantener abierto un camino

para que la decisión del pueblo se exprese en ciertas grandes y extraordinarias ocasiones.

En primer lugar, esta medida no abarca el caso en que dos de los departamentos se coliguen en contra del tercero.

En segundo lugar, puede considerarse como una objeción inherente al principio el que como toda apelación al pueblo llevaría implícita la existencia en el gobierno de algún defecto, la frecuencia de estos llamados privaría al gobierno, en gran parte, de esa veneración que el tiempo presta a todas las cosas y sin la cual es posible que ni los gobiernos más sabios y libres poseerían nunca la estabilidad necesaria.

Averiguamos en el último artículo que las simples declaraciones escritas en la Constitución no bastan para mantener a los distintos departamentos en el círculo de sus derechos legales. En éste demostramos que apelar al pueblo en ocasiones no sería una providencia adecuada ni efectiva para DICHO OBJETO. No entraré a examinar hasta qué punto serían convenientes las medidas de otra índole que se encuentran en el plan a que me refiero arriba. Algunas se hallan incuestionablemente fundadas en sólidos principios políticos y todas ellas han sido formuladas con singular inventiva y precisión.

EL FEDERALISTA, L

(Hamilton o Madison)

Las apelaciones periódicas constituyen el medio propio y adecuado de evitar y corregir las infiltraciones a la Constitución.

Se notará que al examinar estos expedientes me limito a su aptitud para hacer que se cumpla la Constitución, manteniendo a los distintos departamentos del poder dentro de los límites debidos, sin considerarlos en particular como medios para reformar la Constitución misma. Bajo el primer aspecto, los llamamientos al pueblo en períodos fijos parecen casi tan poco recomendables como los que se hacen en circunstancias especiales y al presentarse éstas. Si los períodos estuvieran separados por breves intervalos, las medidas sujetas a revisión y rectificación serían de fecha reciente y estarían ligadas con todas las circunstancias que tienden a viciar y pervertir el resultado de las revisiones ocasionales. Si los períodos estuviesen distantes unos de otros, la misma reflexión es aplicable a todas las medidas recientes; y si bien la lejanía de las otras puede favorecer su revisión imparcial, esta ventaja es inseparable de inconvenientes que parecen compensarla. En primer lugar, la remota perspectiva de la censura pública sería un freno demasiado débil para apartar al poder de los excesos a los que lo impulse la fuerza de motivos presentes.

El proyecto de revisar la Constitución con el fin de corregir las violaciones recientes a la misma, así como para otros propósitos, ha sido ensayado de

hecho en uno de los Estados. Uno de los fines del Consejo de Censores reunido en Pensilvania en 1783 y 1784 era, como ya vimos, el de inquirir "si la Constitución había sido violada, y si el departamento legislativo y el ejecutivo se habían invadido uno al otro". Pero aplicado al caso en cuestión, envuelve ciertos hechos que me atrevo a señalar como una ilustración completa y satisfactoria del razonamiento de que me he servido.

Primero. De los nombres de los señores que integraron el Consejo se deduce que, por lo menos algunos de sus miembros más activos y prominentes, también habían participado activa y destacadamente en los partidos existentes en el Estado.

Segundo. Resulta que los mismos activos y prominentes miembros del consejo habían sido miembros influyentes y activos de las ramas legislativa y ejecutiva durante el período que debía analizarse; e inclusive abogados o adversarios de las mismas medidas que se sometía a la prueba constitucional.

Tercero. Cada página de sus actuaciones atestigua la influencia de todas estas circunstancias sobre el tono de las deliberaciones. Durante todo el tiempo que funcionó el consejo, se vio dividido en dos bandos rígidos y violentos, hecho reconocido y lamentado por ellos mismos, y que, aunque no lo hubiera sido, queda probado con la misma amplitud por sus solas actuaciones.

Cuarto. Es, por lo menos, problemático el que las decisiones de esa entidad no malinterpreten en varios casos los límites prescritos a los departamentos legislativo y ejecutivo, en vez de reducirlos y limitarlos a sus esferas constitucionales.

Quinto. Nunca he sabido que las decisiones del Consejo sobre asuntos constitucionales, ya sean acertadas o erróneas, hayan tenido influencia alguna para variar la práctica basada en las interpretaciones legislativas. Inclusive parece, si no me equivoco, que en una ocasión la legislatura contemporánea rechazó la interpretación del Consejo, y aun salió triunfante de la contienda.

EL FEDERALISTA, LI

(Hamilton o Madison)

¿A qué expediente recurriremos entonces para mantener en la práctica la división necesaria del poder entre los diferentes departamentos, tales como la estatuye la Constitución? La única respuesta que puede darse es que como todas las precauciones de carácter externo han resultado inadecuadas, el defecto debe suplirse ideando la estructura interior del gobierno de tal modo que sean sus distintas partes constituyentes, por sus relaciones.

Con el fin de fundar sobre una base apropiada el ejercicio separado y distinto de los diferentes poderes gubernamentales, que hasta cierto punto se reconoce por todos los sectores como esencial para la conservación de la libertad, es evidente que cada departamento debe tener voluntad propia y, consiguientemente, estar constituido en forma tal que los miembros de cada uno tengan la menor participación posible en el nombramiento de los miembros de los demás. Si este principio se siguiera rigurosamente, requeriría que todos los nombramientos para las magistraturas supremas, del ejecutivo, el legislativo y el judicial, procediesen del mismo origen, o sea del pueblo, por conductos que fueran absolutamente independientes entre sí. Quizá este sistema de constituir los diversos departamentos resultase en la práctica menos difícil de lo que parece al imaginárselo.

Pero la mayor seguridad contra la concentración gradual de los diversos poderes en un solo departamento reside en dotar a los que administran cada departamento de los medios constitucionales y los móviles personales necesarios para resistir las invasiones de los demás. Las medidas de defensa en este caso como en todos, deben ser proporcionadas al riesgo que se corre con el ataque. La ambición debe ponerse en juego para contrarrestar a la ambición. El interés humano debe entrelazarse con los derechos constitucionales del puesto.

Pero es imposible darle a cada departamento el mismo poder de autodefensa. En el gobierno republicano predomina necesariamente la autoridad legislativa. El remedio de este inconveniente consiste en dividir la legislatura en ramas diferentes, procurando por medio de diferentes sistemas de elección y de diferentes principios de acción, que estén tan poco relacionadas entre sí como lo permita la naturaleza común de sus funciones y su común dependencia de la sociedad. Inclusive puede ser indispensable tomar todavía otras precauciones para defenderse de peligrosas usurpaciones.

Hay, además, dos consideraciones especialmente aplicables al sistema federal americano, que lo colocan bajo una perspectiva interesantísima.

Primera. En una república unitaria, todo el poder cedido por el pueblo se coloca bajo la administración de un solo gobierno; y se evitan las usurpaciones dividiendo a ese gobierno en departamentos separados y diferentes. En la compleja república americana, el poder de que se desprende el pueblo se divide primeramente entre dos gobiernos distintos, y luego la porción que corresponde a cada uno se subdivide entre departamentos diferentes y separados. De aquí surge una doble seguridad para los derechos del pueblo. Los diferentes gobiernos se tendrán a raya unos a otros, al propio tiempo que cada uno se regulará por sí mismo.

Segunda. En una república no sólo es de gran importancia asegurar a la sociedad contra la opresión de sus gobernantes, sino proteger a una parte de la sociedad contra las injusticias de la otra parte. En las diferentes clases de ciudadanos existen por fuerza distintos intereses. Si una mayoría se une por

obra de un interés común, los derechos de la minoría estarán en peligro. Sólo hay dos maneras de precaverse contra estos males; primero, creando en la comunidad una voluntad independiente de la mayoría, esto es, de la sociedad misma; segundo, incluyendo en la sociedad tantas categorías diferentes de ciudadanos que los proyectos injustos de la mayoría resulten no sólo muy probables sino irrealizables.

EL FEDERALISTA, LII

(Hamilton o Madison)

Pasaré a examinar de modo más particular las distintas partes del gobierno. Comenzaré por la Cámara de Representantes.

El primer aspecto en el que debe considerarse este miembro del gobierno se relaciona con las condiciones de electores y elegidos.

Las de los primeros han de ser las mismas de los electores de la rama más numerosa de las legislaturas estatales. La definición del derecho de sufragio se considera toda razón como un artículo fundamental del gobierno republicano. Le correspondía, por tanto, a la convención definir y establecer en la Constitución este derecho. Dejarlo a la merced de la reglamentación circunstancial del Congreso habría sido impropio por la razón que se acaba de citar. Y haberlo sometido al arbitrio legislativo de los Estados habría sido inoportuno por la misma razón, y por la razón suplementaria de que habría hecho que dependiera demasiado de los gobiernos de los Estados la rama del gobierno federal que sólo en el pueblo debe apoyarse.

Un representante de los Estados Unidos deberá tener veinticinco años de edad, contar siete como ciudadano del país y ser, en la época de su elección, habitante del Estado que representará, y mientras esté en funciones no ha de desempeñar cargo alguno que dependa de los Estados Unidos. Con esas sensatas limitaciones, la puerta del gobierno federal se abre al mérito de cualquier clase, al nativo o al adoptivo, al viejo o al joven, sin mirar la pobreza o la riqueza ni a determinada profesión ni fe religiosa.

EL plazo para el cual se elige a los representantes corresponde a otra fase de la cuestión. Para juzgar de la oportunidad de este artículo hay que tener en cuenta dos cuestiones: primera, si en este caso serán seguras las elecciones bienales; segunda, si serán necesarios o útiles.

Primera. Así como es esencial a la libertad que el gobierno en general tenga intereses comunes con el pueblo, es particularmente esencial que el sector que ahora estudiamos dependa inmediatamente del pueblo y simpatice estrechamente con él. Las elecciones frecuentes son, sin duda alguna, la única política que permite lograr eficazmente esta dependencia y esta simpatía. Pero es imposible calcular con precisión qué grado especial de frecuencia es

absolutamente necesario para ese objeto, y debe depender de una porción de circunstancias con las cuales puede estar en contacto. Consultemos a la experiencia, a la guía que deberíamos seguir siempre que sea posible encontrarla.

El primero de los que se encuentran en este caso es el que nos ofrece la Cámara de los Comunes en la Gran Bretaña. La historia de este departamento de la Constitución inglesa, anteriormente a la fecha de la Carta Magna, es demasiado oscura para resultar instructiva.

Hasta hace poco, las lecciones en Irlanda se ordenaban por completo al arbitrio de la corona, y se repetían raras veces, como no fuera al ascender al trono u nuevo príncipe, o en alguna ocasión extraordinaria. El parlamento que empezó bajo Jorge II, subsistió durante todo su reinado, o sea cosa de treinta y cinco años. Los representantes sólo dependían del pueblo por lo que hace al derecho de este último a llenar las vacantes ocasionales, eligiendo nuevos miembros, y a la posibilidad de algún suceso que tuviera como resultado una nueva elección general.

EL FEDERALISTA, LIII

(Hamilton o Madison)

Quizás se me recuerde aquí la observación en boga, relativa a que "donde acaban las elecciones anuales, empieza la tiranía". Si es cierto, como frecuentemente se ha advertido, que los dichos que se convierten en proverbios suelen fundarse en la razón, no es menos cierto que una vez establecidos, suelen a menudo aplicarse a casos a los cuales no alcanza su razón de existir. Felizmente para el género humano, la libertad no se halla limitada en este aspecto a una época determinada, sino que yace entre extremos donde caben todas las variaciones que pueden ser requeridas por las diversas situaciones y circunstancias que concurren en la sociedad civil. La elección de magistrados podría ser, si así resultare conveniente, y como de hecho lo ha sido, diaria, semanal o mensual, lo mismo que anual; y si las circunstancias requieren faltar a la regla de un lado, ¿por qué no también del otro? Fijando nuestra atención en los periódicos establecidos en nuestro país para las elecciones de las ramas más numerosas de las legislaturas estatales, vemos que no coinciden más en este caso que en los relativos a elecciones de los otros magistrados civiles.

EL FEDERALISTA, LIV

(Hamilton o Madison)

El aspecto bajo el cual examinaré a continuación la Cámara de Representantes se refiere a la distribución de sus miembros entre los distintos Estados, la cual

debe determinarse con sujeción a la misma regla que existe tratándose de impuestos directos.

Nadie sostiene que el número de habitantes en cada Estado no debería servir de norma para regular la proporción de los representantes del pueblo de cada uno. La adopción de la misma norma para el señalamiento de impuestos tampoco será muy discutida, si bien en este caso la regla se refiere a los derechos personales del pueblo, con los que está en una conexión natural y universal. En el último, se refiere a la proporción de la riqueza, de la que en ningún caso constituye una medida exacta, sino muy poco adecuada en los casos ordinarios.

¿Pero se deduce del hecho de que se adopte el número de pobladores como medida de representación o el de esclavos sumados al de ciudadanos libres, como base tributaria, que los esclavos han de incluirse en la regla relativa a la representación numérica?

“Este problema puede ser estudiado bajo otro aspecto. Todo el mundo está conforme en que el número de habitantes proporciona la mejor medida de la riqueza y los puestos, de la misma manera que constituye la única pauta correcta para la representación”.

“¿Después de todo, no hay otro terreno en que este artículo de la Constitución admita aún más fácil defensa? Hemos partido de la base de una representación en relación únicamente con las personas, prescindiendo en absoluto de la propiedad. ¿Pero es acaso justa esta idea? EL gobierno se constituye para la protección de la propiedad no menos que para la de las personas, de los individuos. Puede, por tanto, considerarse que tanto una como las otras están representadas por los encargados del gobierno. Conforme a este principio, en algunos Estados, y especialmente en el de Nueva York, un sector del gobierno está destinado en especial a ser el defensor. En la Constitución federal no prevalece esta política. Los derechos de la propiedad se confían a las mismas manos que los derechos personales. Por lo tanto, al elegir éstas, se debería tener en cuenta hasta cierto punto a la propiedad”.

“Existe otra razón para que los votos que se fijan en la legislatura federal al pueblo de cada Estado, deban guardar cierta proporción con la riqueza comparativa de los Estados. Estos no son como los individuos, que ejercen influencia unos sobre otros por virtud de su superioridad de fortuna. Si bien la ley sólo le concede un voto al ciudadano opulento, el respeto e importancia que deriva de su afortunada situación suelen guiar el voto de los demás hacia los objetos que prefiere; y por este imperceptible cauce los derechos de propiedad intervienen en la representación pública.

EL FEDERALISTA, LV

(Hamilton o Madison)

El número de miembros que han de integrar la Cámara de Representantes constituye otro punto interesantísimo, en relación con el cual se puede examinar esta rama de la legislatura federal. La verdad es que en toda la Constitución hay pocos artículos más merecedores de nuestro estudio, en vista del respeto que se debe a los personajes que lo has atacado y de la fuerza aparente de sus argumentos. Los cargos que se hacen valer contra él son: primero, que un número tan pequeño de representantes será un guardián poco seguro de los intereses públicos; segundo, que no poseerán el conocimiento que es debido de las circunstancias locales de sus numerosos electores; tercero, que será extraídos de la clase de ciudadanos que menos compartirá los sentimientos de la masa del pueblo y más apta será a pretender la elevación permanente de unos pocos a costa de rebajar a la mayoría; cuarto, que si este número será insuficiente desde un principio, resultará cada vez más desproporcionado por causa del aumento del pueblo y de los obstáculos que impedirán un aumento correspondiente de representantes.

EL FEDERALISTA, LVI

(Hamilton o Madison)

EL segundo cargo contra la Cámara de Representantes radica en que será demasiado reducida para estar verdaderamente penetrada de los intereses de sus electores.

Como esta objeción procede sin duda de la comparación que se establece entre el gran número sugerido de representantes y la gran extensión de los Estados Unidos, el número de sus habitantes y la diversidad de sus intereses, sin tener en cuenta al mismo tiempo las circunstancias que distinguirán a este Congreso de otras entidades legislativas, la mejor manera de responder será explicar brevemente estas peculiaridades.

El principio que exige que los representantes conozcan los intereses y circunstancias de sus electores es tan fundado como importante. Pero este principio no puede extenderse a otros intereses y circunstancias que aquellos con los que se relacionan la autoridad y el cuidado de los representantes. La ignorancia de innumerables asuntos pequeños o especiales, ajenos a la esfera legislativa, no pugna con los atributos indispensables para desempeñar debidamente el mandato legislativo. Por consiguiente, para determinar la amplitud de conocimientos que son precisos para ejercitar determinadas facultades debe atenderse a los objetos que quedan comprendidos dentro del campo que cubren aquéllas.

¿Cuáles serán los objetos de la legislación federal? Los más importantes y que requieren mayores conocimientos locales son el comercio, la tributación y la milicia.

La reglamentación atinada del comercio exige, como ya dijimos en otro lugar, una información abundante; pero por lo que hace a la parte referente a las leyes y a la situación local de cada Estado, serán suficientes muy pocos representantes para transmitir esa información a las asambleas federales.

Las observaciones hechas respecto a la tributación se aplican con más fuerza todavía al caso de la milicia. Pues por muy diferentes que sean las normas de disciplina en cada Estado, son las mismas en todo su territorio y dependen de circunstancias que es muy poco lo que pueden diferir en sus distintas regiones.

EL FEDERALISTA, LVII

(Hamilton o Madison)

El tercer cargo contra la Cámara de Representantes es que procederá de esa clase de ciudadanos que menos simpatía siente por la masa del pueblo y que más propensión tiende a sacrificar ambiciosamente a la mayoría para el engrandecimiento de una minoría.

De todas las objeciones que se han ideado contra la Constitución federal, ésta es, tal vez, la más extraordinaria. En tanto que la operación en sí ataca a la propia raíz del gobierno republicano.

La elección de los gobernantes constituye el sistema característico del gobierno republicano. Los medios en que esta clase de gobierno confía para evitar la degeneración de aquéllos son numerosos y variados. El más eficaz consiste en limitar los períodos para los cuales se les designa, en tal forma que sean debidamente responsables ante el pueblo.

¿Qué circunstancias en la constitución de la Cámara de Representantes violan los principios del gobierno republicano o favorecen la elevación de unos pocos sobre la ruina de muchos?

Si consideramos la situación de los hombres a los que el libre sufragio de sus conciudadanos puede conferir un mandato representativo, hallaremos que ofrece todas las seguridades que pueden desearse o idearse para asegurar que son fieles a sus electores.

En primer lugar, como consecuencia de la distinción de que han sido objeto al preferirlos sus conciudadanos, podemos presumir que en general los distinguirán también las cualidades que justifican esa preferencia y que prometen el cumplimiento sincero y escrupuloso de sus compromisos.

En segundo lugar, interesarán al servicio público en circunstancias que no pueden dejar de provocar en ellos, siquiera temporalmente, cierto afecto por sus electores. En todo pecho hay una viva sensibilidad para los honores y las muestras de favor, estimación y confianza, que aparte de cualesquiera consideraciones interesadas, en un aprenda de que en reciprocidad se procederá con gratitud y benevolencia.

En tercer lugar, los lazos que unen a los representantes se hallan reforzados por móviles de índole más egoísta. El orgullo y la vanidad harán que aquéllos sientan apego por una forma de gobierno que favorece sus pretensiones y los hace partícipes de los honores y distinciones que confiere. Sean cuales fueren los proyectos y esperanzas de algunos temperamentos ambiciosos, en general ocurrirá que gran parte de los hombres que deban su encubrimiento a su influencia sobre el pueblo, se beneficiarán más si conservan su favor que por causa de innovaciones en el gobierno que acaben con la autoridad del pueblo.

En cuarto lugar, por tanto, la Cámara de Representantes está constituida de manera que sus miembros tengan que recordar a menudo hasta que grado dependen del pueblo. Antes de que los sentimientos grabados en su mente por el origen de su elevación sean borrados por el ejercicio del poder, tendrán que prever el momento en que desaparecerán esos poderes, en que el ejercicio que hayan hecho de ellos será revisado y en que deberán descender al mismo nivel del cual fueron elevados y permanecer en él para siempre a menos que el fiel cumplimiento de su misión les haya dado derecho a que sea renovada.

Quinta característica de la organización de la Cámara de Representantes, que los cohibe de adoptar medidas opresoras, que no pueden promulgar ninguna ley que no sea plenamente aplicable a sí mismos y a sus amigos, al propio tiempo que a la gran masa de la sociedad.

EL FEDERALISTA, LVIII

(Hamilton o Madison)

El cargo restante contra la Cámara de Representantes, que he de examinar ahora, se funda en la suposición de que el número de miembros no aumentará de vez en cuando, a medida que lo exija el desarrollo de la población.

- 1) Los que sostienen la objeción parecen no recordar que la Constitución federal no es inferior a las constituciones de los Estados, en lo que respecta a la garantía que establece de que el número de representantes será aumentando gradualmente. El número que regirá en un principio se califica de transitorio y asu duración se halla limitada al breve término de tres años. En cada periodo siguiente de diez, el censo de los habitantes deberá repetirse. Los fines evidentes de estas medidas son: primero, reajustar de vez en cuando el prorrateo de representantes al número de habitantes, con la única excepción de que cada Estado ha de tener, por lo

menos, un representante; segundo, aumentar el número de representantes en los mismos períodos, con la sola limitación de que el número total no exceda de 1 por cada 30 mil personas.

- 2) Hasta donde alcanza nuestra experiencia sobre el particular, el aumento gradual de representantes conforme a las constituciones de los Estados, ha ido cuando menos parejo al crecimiento en el número de los electores a la vez que se ha evidenciado que los primeros han estado tan dispuestos a conformarse con estas medidas como los segundos a demandarlas.
- 3) Hay una particularidad en la Constitución federal que asegura que tanto la mayoría del pueblo como la de sus representantes, vigilarán atentamente el aumento constitucional de estos últimos. Esta particularidad consiste en que un sector de la legislatura constituye la representación de los ciudadanos y el otro, la de los Estados; en el primero, por consiguiente, los Estados más grandes tendrán mayor influencia; en el segundo, la ventaja estará a favor de los más pequeños.

En primer lugar, es sabido que cuanto más numerosa es una asamblea, sean las que fueren las personas que la compongan, más fuerte ha de ser el ascendiente de la pasión sobre la razón. En segundo lugar, cuanto mayor es el número, más grande será la proporción de miembros poco instruidos y de capacidad limitada. Y es precisamente sobre caracteres de este tipo que la elocuencia y habilidad de los menos actúan con toda su fuerza.

EL FEDERALISTA, LIX

(Hamilton)

Examinar aquí la cláusula de la Constitución que autoriza a la legislatura nacional para regular, en última instancia, la elección de sus propios miembros.

Se halla concebida en estas palabras: "La legislatura de cada Estado prescribirá las épocas, los lugares y el modo como se celebrarán las elecciones de senadores y representantes; pero el Congreso puede expedir o alterar esas disposiciones en cualquier tiempo por medio de una ley, excepto por lo que se refiere a los lugares donde se elegirán los senadores". Esta cláusula no ha sido combatida solamente por los que condenan a la Constitución en conjunto; la han censurado también aquellos que han sido menos exagerados y más prudentes en sus objeciones, y ha sido considerada inconveniente por un caballero que se ha declarado partidario de todo el resto del sistema.

Su oportunidad reside en la evidencia de esta sencilla proposición: que todo gobierno debe contener en sí mismo los medios de su propia conservación. Todo hombre razonable aprobará, a primera vista, que el trabajo de la convención debe apegarse a esta regla y desaprobará cualquier desviación de ella que no esté dictada por la necesidad de incorporar a dicho trabajo un

ingrediente especial, con el cual resultaría incompatible conformarse rígidamente a la regla. Aun en este caos, aunque convenga en la necesidad de abandonar un principio tan fundamental, no dejará de considerar que se trata de una imperfección del sistema, que debe lamentarse y que puede ser simiente de una debilidad futura y tal vez de la anarquía.

EL FEDERALISTA, LX

(Hamilton)

Hemos visto que un poder absoluto sobre las elecciones del gobierno federal no puede entregarse sin peligro a las legislaturas de los Estados. Veamos ahora que es lo que se arriesga con la solución contraria, esto es, al confiar a la Unión misma el derecho de regular sus propias elecciones. No se ha pretendido que este derecho sería utilizado para excluir a algún Estado de la parte de representación que le corresponde, ya que, al menos en este caso, el interés de todos constituye una seguridad común. Pero se dice que puede ser empleado en perjuicio de otros, restringiendo los lugares donde se celebre la elección a determinados distritos, e imposibilitando el que todos los ciudadanos participen en la votación.

La Cámara de Representantes habrá de ser elegida directamente por el pueblo, el Senado por las legislaturas de los Estados, el Presidente por los electores designados por el pueblo con este fin y, por lo tanto, habrá pocas probabilidades de que un interés común ligue a tan distintos sectores en una preferencia a favor de una clase especial de electores.

En un país constituido en su mayor parte por agricultores y donde está en vigor la igualdad representativa, los intereses agrarios deben preponderar, en términos generales en el gobierno. Mientras este interés predomine en la mayoría de las legislaturas de los Estados, también mantendrá la misma superioridad en el Senado nacional, el que generalmente ha de ser una copia fiel de las mayorías de esas asambleas. No puede suponerse, por lo tanto, que esta rama de la legislatura federal se dedique de preferencia a sacrificar la clase agraria a la clase mercantil. Al aplicar de este modo al Senado una observación general sugerida por la situación del país, me guía la consideración de que los crédulos devotos del poder estatal no pueden, mientras se funden en sus propios principios, sospechar que las legislaturas de los Estados podrían ser desviadas de sus deberes por cualquier influencia externa. Pero en realidad la misma situación debe producir el mismo efecto, al menos sobre la composición primitiva de la Cámara Federal de Representantes; una preferencia indebida a favorecer la clase mercantil es tan inverosímil en esta entidad como en la citada anteriormente.

EL FEDERALISTA, LXI

(Hamilton)

Cuando se estrecha en una discusión a los adversarios más francos de la disposición sobre elecciones que se encuentra en el plan de la convención, reconocen a veces que es apropiada, con la salvedad, sin embargo, de que debía haber sido acompañada de una aclaración en el sentido de que todas las elecciones se celebrarían en los condados de resistencia de los electores. Según ello, ésta es una precaución necesaria contra el abuso de la facultad relativa. No hay duda de que una declaración como la que suponemos, sería inocua, y tal vez no hubiera estado de más, en cuanto su efecto habría sido disipar temores. De hecho, no obstante, poco o ninguna protección suplementaria habría significado frente al peligro que se recela; y no habrá observador imparcial y juicioso que considere la falta de ella como una objeción seria, no digamos insuperable, en contra del plan. Los distintos puntos de vista desde los cuales se ha examinado el tema en artículos anteriores deben bastar para convencer a todos los hombres desapasionados y perspicaces de que si la libertad pública llegase algún día a ser víctima de la ambición de los gobernantes nacionales, al menor el poder que aquí estudiamos sería inocente de ese sacrificio.

EL FEDERALISTA, LXII

(Hamilton o Madison)

Paso ahora a examinar al Senado.

Los temas principales en que puede dividirse el estudio de este miembro del gobierno son: I) las condiciones requeridas en los senadores; II) su nombramiento por las legislaturas de los Estados; III) la igualdad de representación en el Senado; IV) el número de senadores y la duración de su cargo; V) los poderes conferidos al Senado.

- I) Las condiciones que se proyecta exigir a los senadores en comparación con las de los representantes, consisten en una edad más avanzada y mayor tiempo de ciudadano. Un Senador debe tener, por lo menos treinta años, y un representante, sólo veinticinco. El primero tiene que llevar nueve años de ciudadanía, en tanto que al segundo se le exigen siete. La oportunidad de estas diferencias se explica por la naturaleza de la misión senatorial, que, requiriendo mayor amplitud de conocimientos y solidez de carácter, hace necesario a la vez que el senador haya llegado a ese período de la vida donde es más probable hallar esas ventajas.
- II) Es igualmente superfluo explayarse sobre el nombramiento de los senadores por las legislaturas de los Estados. Entre los distintos métodos que podían haberse ideado para constituir este sector del

gobierno, el propuesto por la convención es tal vez el más conforme con la opinión pública. Lo recomienda la doble ventaja de favorecer que los nombramientos recaigan en personas escogidas y de hacer que los gobiernos de los Estados colaboren en la formación del gobierno federal de una manera que ha de afirmar la autoridad de aquellos y es posible que resulte un lazo muy conveniente entre ambos sistemas.

- III) La igualdad de representantes en el senado constituye otro punto que, siendo el resultado evidente de una transacción entre las pretensiones opuestas de los Estados pequeños y de los más grandes, no requiere mucha discusión. Si innegablemente es lo debido, en el caso de un pueblo fundido completamente en una sola nación, que cada distrito participe proporcionalmente en el gobierno y, en el caso de Estados independientes y soberanos, unidos entre sí por una simple liga, que las partes, pese a la desigualdad de su extensión, tengan una participación igual en las asambleas comunes, no parece carecer de razón el que una república compuesta, que participa a la vez del carácter federal y del nacional, el gobierno se funde en una combinación de los principios de la igualdad y la proporcionalidad de representación.
- IV) Ahora debemos examinar el número de senadores y su período de servicio. Para formarnos un juicio exacto acerca de ambos puntos será oportuno investigar los propósitos a los que debe responder un senado, y para precisar éstos, se requerirá revisar los inconvenientes que ha de sufrir un república que carezca de una institución semejante.

Primero. Es un mal inherente al gobierno republicano, aunque en menor grado que en los demás gobiernos, el que quienes lo administran olviden los deberes que tienen para con sus electores, traicionando la confianza en ellos depositada.

Segundo. No está menos indicada la necesidad de un senado por la propensión de todas las asambleas numerosas, cuando son únicas, a obrar bajo el impulso de pasiones súbitas y violentas, y a dejarse seducir por líderes facciosos, adoptando resoluciones inconsultas y perniciosas.

Tercero. Otro defecto que ha de corregir el senado radica en la falta de un contacto suficiente con los objetos y los principios de la legislación. No es posible que una asamblea de hombres que provienen en su mayor parte de actividades de carácter particular, que ha de ejercer su cargo durante un breve período, carentes de un móvil permanente para dedicarse al estudio de las leyes, los negocios y los intereses generales de su país en los intervalos de sus quehaceres públicos, eviten, si se les deja solos, cometer una serie de importantes errores en el ejercicio de su misión legislativa.

Cuarto. La mutabilidad que surge en los consejos públicos como resultado de la rápida sucesión de nuevos miembros, por muy capacitados que estén, hace resaltar vigorosamente la necesidad en el gobierno de una institución estable.

Cada nueva elección en los Estados renueva la mitad de sus representantes. Este cambio de hombres origina por fuerza un cambio de opinión.

EL FEDERALISTA, LXIII

(Hamilton o Madison)

EL quinto desiderátum, que muestra la utilidad de un senado, consiste en la necesidad de un verdadero sentimiento de carácter nacional. Sin un miembro selecto y estable en el gobierno, la estimación de los poderes extranjeros no sólo se perderá por culpa de una política inteligente e inestable, debida a las causas ya mencionadas, sino que los consejos nacionales no poseerán esa sensibilidad ante la opinión del mundo que es tan indispensable para merecer como para obtener su respeto y confianza.

El tener en cuenta la opinión de otras naciones resulta de importancia para todo gobierno por dos razones: primera, porque, independientemente de los méritos que presente cualquier plan o medida, hay varios motivos para que sea de desear que a los ojos ajenos aparezca como el fruto de una política sensata y honrada; segunda, porque en casos dudosos, especialmente cuando las asambleas nacionales están cegadas por una fuerte pasión o algún interés transitorio, la opinión presunta o conocida del mundo imparcial puede ser la mejor guía que deba seguirse.

Añado, como sexto defecto, la ausencia, en ciertos casos importantes, de la responsabilidad necesaria en el gobierno frente al pueblo, ausencia que procede de esa frecuencia de elecciones que en otras circunstancias origina esa responsabilidad. Esta observación tal vez se encuentre no sólo novedosa, sino también paradójica. Pero, una vez explicada, habrá que reconocer que es tan irrefutable como importante.

No vacilo en añadir que una institución de esta clase puede ser necesaria en ocasiones para defender al pueblo contra sus propios errores e ilusiones transitorias.

Además de la prueba concluyente que es consecuencia de este conjunto de datos, en el sentido de que el Senado federal no se transformará nunca por medio de usurpaciones graduales en una entidad aristocrática e independiente, estamos autorizados a creer que si alguna vez se llevara a cabo semejante revolución por obra de causas contra las que es imposible a la previsión humana precaverse, la Cámara de Representantes, apoyada por el pueblo, conseguirá siempre restituir la Constitución a su forma y principios primitivos. Contra la fuerza de los representantes directos del pueblo, ni la autoridad constitucional del Senado será capaz de sustentar otra actitud que aquella que dé muestras de una política inteligente y de un cuidado por el bien público, con lo cual compartirá con la otra rama de la legislatura el afecto y el apoyo de toda la masa del pueblo.

EL FEDERALISTA, LXIV

(Jay)

La segunda sección faculta al Presidente, "por y con el consejo y el consentimiento del Senado, para concluir tratados, siempre que los aprueben dos terceras partes de los senadores presentes".

EL poder de concertar tratados es muy importante, especialmente por su relación con la guerra, la paz y el comercio; y solo puede delegarse en forma tal y con tales precauciones, que proporcionen toda clase de seguridades de que será ejercido por los hombres más capacitados al efecto y de la manera más conducente al bien público. La convención parece haber tenido en cuenta ambos puntos, haciendo que el presidente sea elegido por un cuerpo selecto de electores, diputados por el pueblo con este propósito expreso, y encomendando el nombramiento de senadores a las legislaturas de los Estados. Este sistema tiene en casos semejantes una ventaja sobre las elecciones hechas por el pueblo en su carácter colectivo, en que la acción del espíritu de partido, aprovechándose de la negligencia, la ignorancia, las esperanzas y los temores de los incautos y los interesados, a menudo coloca en los puestos públicos a hombres que únicamente obtienen el sufragio de una pequeña porción de los electores.

La constitución se fija especialmente en este asunto. Excluyendo a los hombres menores de treinta y cinco años del primer cargo y a los menores de treinta del segundo, obliga a los electores a escoger entre aquellos hombres sobre los que el pueblo ha tenido ya oportunidad de formarse una opinión y respecto a los cuales no estará expuesto al engaño de esas brillantes apariencias de genio y patriotismo que, como fugaces meteoros, desvían a la par que deslumbran. Si está bien fundada la observación de que los reyes sabios siempre están servidos por ministros capaces, es justo argumentar que en la misma proporción en que una asamblea de electores selectos posee en mayor grado que los reyes los medios de obtener una información exacta y completa con referencia a los hombres y a sus caracteres, así también sus designaciones darán muestras de las mismas cualidades de discreción y discernimiento cuando menos.

Quienes se han consagrado al estudio de los asuntos humanos tiene que haber percibido que éstos sufren alternativas de duración, intensidad y direcciónsumamente irregulares, que raramente se producen dos veces exactamente de la misma manera o con la misma energía. El descubrir y aprovechar estas alternativas en los asuntos nacionales es la tarea de quienes tienen a su cargo el dirigirlas y los que tienen mucha experiencia en este terreno nos dicen que hay ocasiones en que los días, más aún, hasta las horas, son preciosos. La pérdida de una batalla, la muerte de un príncipe, la destitución de un ministro u otras circunstancias que producen un cambio en la

situación y el aspecto de los asuntos en un momento dado, pueden transformar la más favorable de las tendencias en un sentido opuesto a nuestros deseos.

En cuanto a los casos de corrupción, no son probables. Quien crea posible que el Presidente y dos terceras partes del Senado serán alguna vez capaces de tan indigna conducta, tiene que haber sido muy desgraciado en el mundo o encontrar razones en su propio corazón para abrigar esa clase de impresiones. La idea es demasiado burda y odiosa para que nadie la alimente. Pero en semejante caso, si es que jamás ocurriere, el tratado así obtenido, como todos los contratos fraudulentos, sería nulo e ineficaz con arreglo al derecho internacional.

Respecto a su responsabilidad, es difícil concebir cómo podría aumentarse. Todas las consideraciones que pueden influir en la mente humana, como el honor, los juramentos, la reputación, la conciencia, el amor a la patria y los afectos y lazos familiares, constituyen la garantía de su fidelidad. En dos palabras, como la Constitución ha mostrado la mayor solicitud para que sean hombres de talento e integridad, tenemos razones para estar convencidos de que los tratados que concluyan han de ser todo lo ventajosos que las circunstancias lo permitan; y si el temor al castigo y a la deshonra pueden ser eficaces, este móvil de la buena conducta está ampliamente previsto en el artículo relativo a la acusación por delitos oficiales.

EL FEDERALISTA, LXV

(Hamilton)

Los restantes poderes que el plan de la convención asigna al Senado, independientemente de la otra Cámara, abarcan su participación con el ejecutivo en el nombramiento de funcionarios, y su carácter judicial como tribunal encargado de juzgar las acusaciones oficiales. Como en el asunto de los nombramientos el ejecutivo es quien hace el papel principal, las disposiciones relacionadas con él serán discutidas con mayor propiedad al examinar este departamento. Por lo tanto, concluiremos esta parte asomándonos al carácter judicial del Senado.

Un tribunal bien constituido para los procesos de los funcionarios, es un objeto no menos deseable que difícil de obtener en un gobierno totalmente electivo. Su jurisdicción comprende aquellos delitos que proceden de la conducta indebida de los hombres públicos, o en otras palabras, del abuso o violación de un cargo público. Por esta razón, su persecución raras veces dejará de agitar las pasiones de toda la comunidad, dividiéndola en partidos más o menos propicios o adversos al acusado.

La delicadeza y magnitud de un mandato que tan profundamente atañe a la reputación y la vida políticas de todo hombre que participa en la administración de los negocios públicos, hablan por sí solas. La dificultad de encomendarlo a

las manos debidas, en un gobierno que descansa íntegramente sobre la base de elecciones periódicas, se comprenderá con la misma facultad, si se considera que las personalidades más destacadas de él se convertirán demasiado a menudo, y por culpa de esa misma circunstancia, en los caudillos o los instrumentos de la facción más astuta o más numerosa, y por esta causa no puede esperarse que poseerán la neutralidad requerida hacia aquellos cuya conducta pueda ser objeto de investigación.

Según parece, la v convención consideró al Senado como el depositario más idóneo de esta importante misión. Quienes mejor discernan la dificultad intrínseca del problema serán los más cautos en condenar esa opinión, y los más inclinados a conceder la debida importancia a los argumentos que podemos suponer la produjeron.

¿Dónde sino en el Senado se hubiera podido encontrar un tribunal con bastante dignidad y la necesaria independencia? ¿Qué otro cuerpo sería capaz de tener suficiente confianza en su propia situación para conservar libre de temores e influencias la imparcialidad requerida entre un individuo acusado y los representantes del pueblo, que son sus acusadores?

Parece que estas consideraciones bastan por sí solas para llevarnos a la conclusión de la Suprema Corte no hubiera sido el sustituto oportuno del Senado como tribunal de responsabilidades oficiales. Pero queda otra que confirmará no poco esta conclusión: con el castigo que puede ser la consecuencia de estas acusaciones, no terminará la expiación del delincuente.

EL FEDERALISTA. LXVI

(Hamilton)

La revisión de las principales objeciones que han surgido en contra del tribunal propuesto para juzgar sobre las acusaciones contra funcionarios destruirá sin duda los restos de cualquier impresión desfavorable que aún pueda subsistir respecto a este asunto.

La primera de estas objeciones consiste en que la cláusula que nos ocupa confunde a las autoridades legislativa y judicial en un mismo cuerpo, violando la importante y sólida máxima que requiere que los distintos departamentos del poder se hallen separados. La significación verdadera de esta máxima ha sido discutida y precisada en otro lugar, demostrando que es enteramente compatible con una mezcla parcial de esos departamentos para fines determinados si, en general, se les mantiene distintos e independientes.

La segunda objeción contra el Senado como tribunal en el caso de acusaciones oficiales es que contribuye a la acumulación indebida de poder en ese cuerpo, con lo que se tiende a dar al gobierno una apariencia demasiado aristocrática. Se hace notar que el Senado ha de compartir la potestad del Ejecutivo para la

conclusión de tratados y en los nombramientos, si a esas prerrogativas, alegan los autores de la objeción, se añade la de decidir en todos los casos de acusaciones, se dará a la influencia senatorial una preponderancia decisiva.

El plan de la convención ha previsto en su favor varios importantes contrapesos frente a las facultades suplementarias conferidas al Senado. El privilegio exclusivo de que en ella se inicien las leyes sobre contribuciones, pertenecerá a la Cámara de Representantes. La misma entidad poseerá el derecho de incoar las acusaciones: ¿no constituye esto un contrapeso completo del poder de resolverlas? La misma Cámara actuará como árbitro en todas las elecciones del Presidente que no reúnan los sufragios de una mayoría del número total de electores, lo que sin duda ocurrirá algunas veces, y quizás con frecuencia, y la constante posibilidad de ello constituirá para ese cuerpo una fuente provechosa de influencia.

La tercera objeción contra el Senado como tribunal de acusaciones procede de la participación que ha de tener en los nombramientos. Se supone que será un juez demasiado indulgente de la conducta de individuos en cuya designación oficial participó. El principio en que se funda esta objeción llevaría a condenar una práctica que puede observarse en todos los gobiernos de los Estados, si no es que en todos los que conocemos: me refiero a hacer que los que gozan de un cargo por períodos facultativos, dependan de la voluntad de quienes los nombran.

La cuarta objeción contra el Senado en su calidad de tribunal para responsabilidades oficiales procede de su unión con el Ejecutivo en el poder de concluir tratados. Se ha dicho que de este modo se constituye a los Senadores en sus propios jueces en todos los casos de corrupción o traición en el cumplimiento de esta misión.

La garantía esencialmente buscada por la Constitución contra las traiciones y corrupciones al celebrar los tratados se encuentra en el número y el carácter de los que intervienen en ello. La labor conjunta del Magistrado Supremo de la Nación y de los dos tercios de los miembros de una entidad seleccionada por la prudencia colectiva de las legislaturas de los distintos Estados, tiene como objeto servir de prenda de la fidelidad de las asambleas nacionales en lo que a este asunto se refiere.

EL FEDERALISTA, LXVII

(Hamilton)

La Constitución del departamento ejecutivo del gobierno propuesto reclama nuestra atención en seguida.

Difícilmente habrá otra parte del sistema cuya organización ofreciese tantas dificultades como ésta, y acaso contra ninguna se han lanzado invectivas menos sinceras ni ha sido criticada con menos discernimiento.

Los escritores que están en contra de la Constitución parecen haberse afanado en este punto a fin de demostrar sus aptitudes para tergiversar las cosas. Teniendo en cuenta la aversión del pueblo hacia la monarquía, han procurado utilizar todos sus celos y temores para crear una oposición en contra del Presidente de los Estados Unidos que se proyecta, haciéndolo pasar no como un embrión, sino como el hijo plenamente desarrollado de tan detestado antecesor.

Tan extravagantes intentos de desfigurar o, mejor dicho, de transformar el objeto a que se refieren, nos obligan a estudiar con exactitud su forma y naturaleza reales; tanto para desentrañar su verdadero aspecto y apariencia genuina, como para desenmascarar la doblez y descubrir el engaño de las contrafiguras tan insidiosa como laboriosamente propaladas.

La segunda cláusula de la segunda sección del segundo artículo faculta al Presidente de los Estados Unidos para "proponer al Senado y para nombrar con el consejo y el consentimiento de éste a los embajadores, a los demás ministros públicos y cónsules, a los jueces de la Suprema Corte y a todos los restantes funcionarios de los Estados Unidos a cuyos nombramientos no provea de otro modo la Constitución y que hayan sido creados por medio de una ley". "El Presidente tendrá la facultad para llenar todas las vacantes que ocurran cuando el Senado no se halle reunido, extendiendo nombramientos temporales que expirarán al dar fin la sesión siguiente.

Igualmente claro es que la última de estas dos cláusulas no puede entenderse que comprenda el poder de llenar las vacantes del Senado, por las siguientes razones: Primera. La relación en que esta cláusula se halla respecto a la otra, que enuncia el sistema general de nombrar a los funcionarios de los Estados Unidos, indica que es sólo un suplemento de aquélla, con la finalidad de establecer un sistema auxiliar de nombramientos, en los casos a que el sistema general era inaplicable. El poder ordinario de nombrar se limita al Presidente y al Senado mancomunadamente y sólo podrá ejercerse, por consiguiente, durante las sesiones del Senado; pero como habría sido indebido obligar a este cuerpo a que se hallara continuamente reunido con objeto de nombrar funcionarios y como pueden ocurrir vacantes durante el tiempo que está en receso, las cuales quizás convenga al servicio público que se llenen sin tardanza, la cláusula siguiente tiene por objeto autorizar al Presidente a que haga por sí solo nombramientos temporales" cuando el Senado no se haya reunido, extendiendo nombramientos que expirarán al final de la sesión siguiente". Segunda. Si esta cláusula ha de considerarse como suplementaria de la que antecede, las vacantes de que habla debe entenderse que se relacionan con los "funcionarios" descritos en la anterior; y ésta, como hemos visto, no comprende a los miembros del Senado. Tercera. El tiempo durante el cual ha de actuar ese poder, "cuando el Senado no se halle reunido", y la

duración de los nombramientos “hasta el final de la sesión siguiente” de ese cuerpo, concurren a dilucidar el sentido de la disposición, la cual, si se hubiera tratado de incluir en ella a los senadores, se habría referido naturalmente a la facultad de llenar vacantes al receso de las legislaturas de los Estados, que son las que han de hacer los nombramientos permanentes, y no al del Senado nacional, que nada tendrá que ver con esos nombramientos; y habría ampliado la duración de los senadores interinos en sus cargos hasta la siguiente sesión de la legislatura del Estado en cuya representación ocurrieron las vacantes, en vez de hacerlos expirar al final de la próxima sesión del Senado nacional.

EL FEDERALISTA, LXVIII

(Hamilton)

La manera de nombrar al Primer Magistrado de los Estados Unidos es casi la única parte algo importante del sistema que se ha librado de ásperas censuras o que ha recibido una ligerísima muestra de aprobación por parte de sus adversarios.

Era de desear que el sentido del pueblo se manifestara en la elección de la persona a quien ha de confiarse tan importante cargo. Este objetivo se alcanza confiriendo el derecho de elección, no a un cuerpo ya organizado, sino a hombres seleccionados por el pueblo con ese propósito específico y en una ocasión particular.

Un pequeño número de personas, escogidas por sus conciudadanos entre la masa general, tienen más probabilidades de poseer los conocimientos y el criterio necesarios para investigaciones tan complicadas.

La elección de varios, para formar un cuerpo intermedio de compromisarios, ofrecerá mucho menos peligro de agitar a la comunidad con movimientos extraordinarios o violentos, que la elección de uno solo que habría de ser él mismo el objeto final de las aspiraciones públicas.

Otro desiderátum no menos importante era el de que el Ejecutivo sólo dependiera para su permanencia en el cargo de la voluntad del pueblo. De lo contrario, podría verse en la tentación de sacrificar su deber a la complacencia con aquellos cuyo favor le fuera necesario para continuar con su carácter oficial. Esta ventaja también se obtendrá haciendo que su reelección dependa de un cuerpo especial de representantes, comisionados por la sociedad para el solo objeto de efectuar esta importante elección.

El plan trazado por la convención, el cual consiste en que el pueblo de cada Estado elija a cierto número de personas en calidad de compromisarios, igual al número de senadores y representantes de ese Estado en el gobierno nacional, las cuales se reunirán dentro del Estado y votarán a favor de alguna persona idónea para Presidente. Pero como es posible que la mayoría de los votos no

se concentre siempre en un mismo hombre y como puede ser peligroso acatarla decisión que proceda de menos de la mayoría, se ha dispuesto que en tal contingencia, la Cámara de Representantes elija, de entre los cinco candidatos que tengan más votos, al hombre que en su opinión esté más capacitado para ocupar el puesto.

El proceso electivo nos da la certidumbre moral de que el cargo de Presidente no recaerá nunca en un hombre que no posea en grado conspicuo las dotes exigidas. La habilidad en la pequeña intriga y en esos bajos trucos que provocan la popularidad, puede ser suficiente para encumbrar a un hombre hasta el primer puesto en un Estado determinado.

El Vicepresidente será elegido de igual modo que el Presidente, con la diferencia de que el Senado ha de hacer respecto al primero lo que la Cámara de Representantes respecto al último.

El hecho de que se nombre a una persona especial para el puesto de Vicepresidente ha sido objetado como superfluo, sino ya perjudicial. Se sostiene que hubiera sido preferible autorizar al Senado para que eligiera dentro de su mismo un funcionario que ocupara ese cargo. Pero hay dos consideraciones que parecen justificar las ideas de la convención acerca del asunto. Una es que para asegurar en todo tiempo la posibilidad de una resolución definida en ese cuerpo, es necesario que el Presidente tenga únicamente voto de calidad. La consideración restante consiste en que como el Vicepresidente puede sustituir ocasionalmente al Presidente de elección prescrito para el uno se aplican las razones con gran fuerza a la manera de designar al otro.

EL FEDERALISTA, LXIX

(Hamilton)

Procederé ahora a exponer las características verdaderas del Ejecutivo propuesto, tal como las señala el plan de la convención. Esto servirá para que resalte plenamente la injusticia de las objeciones hechas en su contra.

Lo primero que atrae nuestra atención es que la autoridad ejecutiva, con pocas excepciones, estará encomendada a un solo magistrado. Sin embargo, es difícil que este punto sirva de base para establecer comparaciones; pues suponiendo que puede haber algún parecido, con el rey de la Gran Bretaña, no lo habrá menor con el Gran Señor, el Kan de Tartaria, el Hombre de las Siete Montañas o el gobernador de Nueva York.

El magistrado de que hablamos se elegirá para un período de cuatro años; y ha d ser reelegible tantas veces como el pueblo de los Estados Unidos lo considera digno de su confianza.

Debemos concluir que la duración de cuatro años para el Supremo Magistrado de la Unión representa un grado de permanencia en ese cargo menos temible que la de tres años para el cargo correspondiente en un solo Estado.

El Presidente de los Estados Unidos podrá ser acusado, procesado y, si fuere convicto de traición, cohecho u otros crímenes o delitos, destituido, después de los cual estaría sujeto a ser procesado y castigado de acuerdo con las disposiciones legales ordinarias.

El Presidente de los Estados Unidos tendrá la facultad de devolver los proyectos de ley aprobados por las dos ramas de la legislatura para que sean estudiados de nuevo; y los proyectos devueltos se convertirán en ley si, al ser reconsiderados, resultan aprobados por los dos tercios de ambas Cámaras.

El Presidente será el "comandante en jefe del ejército y de la marina de los Estados Unidos y de la milicia de los distintos Estados, cuando se la llame efectivamente a servir a los Estados Unidos. Estará facultado para suspender la ejecución de las sentencias y para conceder indultos por delitos en contra de los Estados Unidos, excepto en los casos de acusación por responsabilidades oficiales; para recomendar al Congreso que delibere sobre las medidas que él considere necesarias y convenientes; para convocar a ambas ramas de la legislatura o a cualquiera de ellas, cuando surjan ocasiones extraordinarias, así como para suspender sus secciones para que reanuden en la época que estime apropiada, en el caso de que las cámaras difieran en cuanto al tiempo de la suspensión; para cuidar de que las leyes se Estados Unidos".

El Presidente estará capacitado para celebrar tratados, con el consejo y consentimiento del Senado, mediante el voto favorable de las dos terceras partes de los senadores presentes.

El Presidente también estará autorizado para recibir embajadores y otros ministros públicos. Aunque en esto se ha encontrado un rico venero de declamaciones, constituye más bien un asunto de decoro que de autoridad.

El Presidente propondrá y, con el consejo y consentimiento del Senado, nombrará a los embajadores y otros ministros públicos, a los jueces de la Suprema Corte y en general a todos los funcionarios de los estados Unidos que establezca la ley y a cuya designación no provea la constitución.

El Presidente de los Estados Unidos sería un funcionario elegido por el pueblo por un período de cuatro años; el rey de la Gran Bretaña es un príncipe perpetuo y hereditario. El primero está expuesto a ser castigado en su persona y destituido con ignominia; la persona del segundo es sagrada e inviolable. Aquél tendrá un derecho limitado de veto frente a los actos del cuerpo legislativo; éste posee un veto absoluto. Uno está autorizado para mandar a las fuerzas militares y navales de la nación; el otro, además de este derecho, dispone del de declarar la guerra y de reclutar y organizar ejército y flotas de propia autoridad. Uno gozará de facultades concurrentes con una rama de la

legislatura para la negociación de tratados; el otro es el poseedor exclusivo de la potestad de celebrarlos. De modo semejante, uno tendrá facultad concurrente para nombrar las personas que deban ocupar empleos públicos; el otro puede convertir a los extranjeros en ciudadanos, a los plebeyos en nobles y crear corporaciones dotadas de todos los derechos inherentes a esa clase de cuerpos.

EL FEDERALISTA, LXX

(Hamilton)

Existe la idea, de que un Ejecutivo vigoroso resulta incompatible con el espíritu del gobierno republicano. Al definir un buen gobierno, uno de los elementos salientes debe ser la energía por parte del Ejecutivo. Es esencial para proteger a la comunidad contra los ataques del exterior; es no menos esencial para proteger la firme administración de las leyes; para la protección de la propiedad contra esas combinaciones irregulares y arbitrarias que a veces interrumpen el curso normal de la justicia.

Un Ejecutivo débil significa una ejecución débil del gobierno. Una ejecución débil no es sino otra manera de designar una ejecución mala; y un gobierno que ejecuta mal, sea lo que fuere en teoría, en la práctica tiene que resultar un mal gobierno.

Los ingredientes que dan por resultado la energía del Ejecutivo son: primero, la unidad; segundo, la permanencia; tercero, el proveer adecuadamente a su sostenimiento; cuarto, poderes suficientes.

Los ingredientes que nos proporcionan seguridad en un sentido republicano son: primero, la dependencia que es debida respecto del pueblo; segundo, la responsabilidad necesaria.

Los políticos y hombres de Estado que han gozado de más reputación debido a la solidez de sus principios y a la exactitud de sus opiniones, se han pronunciado a favor de un Ejecutivo único y de una legislatura numerosa.

Pero abandonemos la incierta luz de las investigaciones históricas y, guiándonos únicamente por los dictados de la razón y del buen sentido, descubriremos motivos aún más poderosos para rechazar, en vez de aprobar, la idea de la pluralidad del Ejecutivo, en cualquier forma que sea.

Siempre que dos o más personas participan en una empresa o actividad común, hay el riesgo de que difieran las opiniones que se formen. Tratándose de una función o de un empleo públicos, en que se las dota de la misma dignidad y autoridad, existe un peligro especial de emulación personal y aún de animosidad.

Sin embargo, una de las objeciones más concluyentes contra la pluralidad del Ejecutivo y que es tan procedente contra el segundo plan como contra el primero estriba en que tiende a disimular las faltas y a destruir la responsabilidad. La responsabilidad es de dos clases: la censura y el castigo. La primera es la más importante de las dos, especialmente en un cargo electivo. Es mucho más frecuente que el hombre que ocupa un cargo público obre en tal forma que demuestre que no es digno de esa confianza más tiempo, que de manea a exponerse a una sanción legal. Pero la multiplicación del Ejecutivo aumenta la dificultad de ser descubierto en ambos casos.

De estas observaciones aparece con claridad que la pluralidad del Ejecutivo tiende a privar al pueblo de las dos mayores garantías de que puede disponer con el objeto de que se ejercite fielmente poder delegado: primera, el freno de la opinión pública, el cual pierde su eficacia tanto por causa de la división entre cierto número de personas, de la desaprobación que acompaña a las providencias inconvenientes, como debido a la incertidumbre con respecto a sobre quién debe recaer; y segunda, la oportunidad de descubrir con facilidad y nitidez la conducta indebida de las personas en que deposita su confianza, bien con el fin e removerlas de sus funciones o de castigarlas efectivamente en aquellos casos que así lo exijan.

Sin embargo, una de las objeciones más concluyentes contra la pluralidad del Ejecutivo y aun es tan procedente contra el segundo plan como contra el primero estriba en que tiende a disimular las faltas y a destruir la responsabilidad. La responsabilidad es de dos clases: la censura y el castigo. La primera es la más importante de las dos, especialmente en un cargo efectivo. Es mucho más frecuente que el hombre que ocupa un cargo público obre en tal forma que demuestre que no es digno de esa confianza más tiempo, que de manera a exponerse a una sanción legal. Pero la multiplicación del Ejecutivo aumenta la dificultad de ser descubierto en ambos casos.

De estas observaciones aparece con claridad que la pluralidad del Ejecutivo tiende a privar al pueblo de las dos mayores garantías de que puede disponer con el objeto de que se ejercite fielmente cualquier poder delegado: primera, el freno de la opinión pública, el cual pierde su eficacia tanto por causa de la división entre cierto número de personas, de la desaprobación que acompaña a las providencias inconvenientes, como debido a la incertidumbre con respecto a sobre quién debe recaer; y segunda, la oportunidad de descubrir con facilidad y nitidez la conducta debida de las personas en que deposita su confianza, bien con el fin de removerlas de sus funciones o de castigarlas efectivamente en aquellos casos que así lo exijan.

Me abstengo de hacer hincapié en el problema del costo; aunque es evidente que si el consejo fuere lo bastante numeroso para llenar el objeto principal a que tiende la institución, los emolumentos de sus miembros, quienes deberán abandonar sus hogares para residir en la sede del gobierno, formarían un renglón del catálogo de gastos públicos demasiado oneroso para que deba establecerse por un motivo de dudosa utilidad.

EL FEDERALISTA, LXXI

(Hamilton)

La permanencia en el cargo ha sido mencionada como la segunda condición para una autoridad ejecutiva enérgica. Pues la energía se halla en relación con dos circunstancias: con la firmeza personal del magistrado ejecutivo, al hacer uso de sus poderes constitucionales, y con la estabilidad del sistema de administración que haya sido adoptado bajo sus auspicios. Por cuanto a la primera, tiene que resaltar con claridad que mientras más prolongada sea su duración en funciones, mayor será también la probabilidad de contar con tan importante ventaja.

La misma regla que nos enseña la utilidad de establecer una participación entre las varias ramas del poder, nos aconseja que esta distribución debe proyectarse en tal forma que las haga independientes entre sí. ¿Con qué objeto separar el ejecutivo o el judicial del legislativo, si tanto uno como otro estarán organizados de una manera que los someterá en todo al último? Semejante separación serían puramente nominal e incapaz de alcanzar los fines para los cuales se estableció.

EL FEDERALISTA, LXXII

(Hamilton)

La administración del gobierno, en su más amplio sentido, abarca toda la actividad del cuerpo político, lo mismo legislativa que ejecutiva y judicial; pero en su significado más usual y posiblemente más preciso, se contrae a la parte ejecutiva y corresponde especialmente al campo del departamento ejecutivo. El desarrollo efectivo de las negociaciones extranjeras, los planes preparatorios en materia hacendaria, la erogación y desembolso de los fondos públicos con arreglo a las autorizaciones generales de la legislatura, la organización del ejército y la marina, la dirección de las operaciones militares, éstos y otros asuntos de naturaleza semejante, forman lo que al parecer se entiende con más propiedad por la administración del gobierno. Por consiguiente, las personas a cuya gestión inmediata se hallan encomendadas estas diversas cuestiones, han de considerarse como ayudantes o delegados del primer magistrado y por esta causa deben ocupar sus empleos en virtud de nombramientos que él expida, o, por lo menos, como consecuencia de que los haya propuesto para el efecto, y estar sujetos a su superintendencia.

A la duración fija y prolongada agrego la posibilidad de ser reelecto. La primera es necesaria para infundir al funcionario la inclinación y determinación de desempeñar satisfactoriamente su cometido, y para dar a la comunidad tiempo y reposo en que observar la tendencia de sus medidas y, sobre su base, apreciar experimentalmente sus méritos. La segunda es indispensable a fin de permitir al pueblo que prolongue el mandato del referido funcionario, cuando

encuentra motivos para aprobar su proceder, con el objeto de que sus talentos y sus virtudes sigan siendo útiles, y de asegurar al gobierno el beneficio de fijeza que caracteriza a un buen sistema administrativo.

Nada parece más pausable a primera vista, ni resulta más infundado al reconocerlo de cerca, que un proyecto que tiene conexión con el presente punto y se ha conquistado algunos partidarios respetables: hago referencia al que pretende que el primer magistrado continúe en funciones durante un tiempo determinado, para en seguida excluirlo de ellas, bien durante un período limitado o de manera perpetua. Ya sea temporal o perpetua, esta exclusión produciría aproximadamente los mismos efectos y éstos serían en su mayor parte más perniciosos que saludables. La exclusión disminuiría los alicientes para conducirse correctamente.

Otro inconveniente que acarrearía la exclusión consistiría en la tentación de entregarse a finalidades mercenarias, al peculado y, en ciertos casos, al despojo.

Como tercera desventaja de la exclusión, tenemos que privaría a la comunidad de valerse de la experiencia adquirida por el primer magistrado en el desempeño de sus funciones.

El cuarto inconveniente de la exclusión sería separar de ciertos puestos a hombres cuya presencia podría ser de la mayor trascendencia para el interés o la seguridad pública en determinadas crisis del Estado.

Un quinto mal resultado de la exclusión sería que se convertiría en un impedimento constitucional para que la administración fuera estable.

La idea de hacer imposible que el pueblo conserve en funciones a aquellos hombres que en su opinión se han hecho acreedores a su aprobación y confianza, constituye una exageración, cuyas ventajas son problemáticas y equívocas en el mejor de los casos y están contrarrestadas por inconvenientes mucho más ciertos y terminantes.

EL FEDERALISTA, LXXIII

(Hamilton)

El tercer elemento de que depende el vigor de la autoridad ejecutiva, estriba en proveer en forma adecuada a su sostenimiento.

Por consiguiente, no es fácil alabar demasiado la cuidadosa atención que ha consagrado a esta materia la Constitución propuesta. En ella se dispone que "el Presidente de los Estados Unidos recibirá por sus servicios en fechas determinadas, una remuneración que no podrá ser aumentada ni disminuida durante el período para el cual haya sido electo; y no recibirá durante ese

período ningún otro emolumento de los Estados Unidos, ni de ninguno de éstos". No puede disminuir su entereza, aprovechando sus necesidades ni corromper su integridad, poniendo en juego su codicia. Ni la Unión, ni ninguno de sus miembros, estarán en libertad de conceder ningún otro emolumento, ni él en libertad de aceptarlo, como no sea el que se haya fijado por el acto original. E indudablemente que no tendrá motivos de índole pecuniaria para renunciar a la independencia que la Constitución ha querido crearle, ni para abandonarla.

La última de las condiciones que hemos mencionado como indispensables para que el Ejecutivo posea energía, consiste en estar dotado de las facultades adecuadas. Dedicémonos a analizar las que se nos propone que se confieran al Presidente de los Estados Unidos.

El primer punto que solicita nuestra atención es el veto limitado del Presidente respecto de las leyes o resoluciones de las dos cámaras legislativas; o en otras palabras, el derecho que le asiste de devolver todos los proyectos, acompañados de sus objeciones, con la consecuencia de que en esa forma impedirá que se conviertan en leyes, a menos de que sean confirmados posteriormente por las dos terceras partes de cada una de las ramas que integran el cuerpo legislativo.

La conveniencia del veto se ha combatido algunas veces con la observación de que no existe razón para suponer que un solo hombre sea más virtuoso y sabio que un conjunto de ellos, y que a menos de ser válida dicha suposición, resultaría infundado atribuir al magistrado ejecutivo cualquier clase de freno sobre la corporación legislativa.

EL FEDERALISTA, LXXIV

(Hamilton)

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 se la llame al servicio efectivo de los Estados Unidos". Lo procedente de esta disposición resalta de tal modo por sí mismo y se halla a la vez tan de acuerdo con los precedentes contenidos en la mayoría de las constituciones de los Estados, que poco habrá que decir para explicarla o apoyarla.

"El Presidente puede exigir al principal funcionario de cada departamento del ejecutivo que opine por escrito sobre cualquier asunto relacionado con las obligaciones de sus funciones respectivas". Estimo que esto representa una simple redundancia del proyecto, ya que el derecho que establece es una consecuencia natural de la función que se desempeña.

También estará facultado para conceder "indultos y suspender la ejecución de las sentencias por delitos contra los Estados Unidos, excepto tratándose de acusaciones por responsabilidades".

A menor de que me equivoque, la oportunidad de encomendar al Presidente el poder de perdonar, sólo se ha discutido en relación con el crimen de traición. Se argumenta que en este caso el indulto debería depender de la aprobación de una o de ambas ramas del cuerpo legislativo.

EL FEDERALISTA, LXXV

El Presidente tendrá poder "de concluir tratados con el consejo y el consentimiento del Senado, siempre que concurren las dos terceras partes de los senadores presentes".

Aunque esta cláusula ha sido combatida por diferentes motivos, y con no poca vehemencia, no vacilo en declarar que estoy firmemente persuadido de que es una de las partes más meditadas y menos atacables del plan. Una de las objeciones se apoya en el manoseado tópico de la confusión de los poderes, sosteniendo algunos que el Presidente es el único que debería poseer el derecho de concertar tratados, y otros, que tal derecho debió haber sido confiado exclusivamente al Senado. Otra causa de objeción se deduce del pequeño número de personas que han de intervenir en la conclusión de un tratado. De los que patrocinan este reparo, unos opinan que se debió haber hecho que la Cámara de Representantes participara en esta materia, en tanto que otros piensan que nada era mas necesario que sustituir los dos tercios de todo el Senado, en vez de los dos tercios de los miembros presentes.

Por muy seguro y oportuno que sea en gobiernos en que el magistrado ejecutivo es un monarca hereditario encomendarle íntegramente el poder de hacer tratados, sería muy peligroso e imprudente confiar ese poder a un magistrado electivo con sólo cuatro años de duración. Se ha observado en otra ocasión, y la observación es incuestionablemente justa, que un monarca hereditario, aunque resulta a menudo un opresor del pueblo, tiene demasiado interés personal en el gobierno para correr el peligro de ceder a la corrupción extranjera. Pero un hombre que de simple ciudadano ha sido encumbrado al rango de primer magistrado, que posee una fortuna moderada o insuficiente y que piensa en la época no muy lejana en que tendrá que volver a la situación de donde salió, puede a veces sentir la tentación de sacrificar su deber a sus intereses y carecer de la extraordinaria virtud necesaria para resistirla.

El haber confiado el poder de hacer tratados al Senado sólo habría equivalido a renunciar a los beneficios de la intervención constitucional del Presidente en la negociación de los asuntos extranjeros. Es cierto que en semejante caso el Senado tendría la opción de utilizarlo para ese fin; pero tendría asimismo la de prescindir de él, y la rivalidad y la intriga probablemente inclinarían a esto último más bien que a lo primero.

Las observaciones formuladas en un artículo anterior, a las que se ha aludido en otra parte de éste, se oponen de modo concluyente a la admisión de la Cámara de Representantes a participar en la negociación de los tratados. La composición fluctuante de ese cuerpo, parecido a una multitud si se toma en cuenta que aumentará con el tiempo, nos impiden suponer en él las cualidades esenciales al debido cumplimiento de una función de esa clase.

EIL FEDERALISTA, LXXVI

(Hamilton)

El Presidente "propondrá y, con el consejo y el consentimiento del Senado, nombrará a los embajadores, otros ministros públicos y cónsules, jueces de la Suprema Corte y a todos los demás funcionarios de los Estados Unidos a cuyo nombramiento no se provea de otro modo en la Constitución. Pero el Congreso puede, por medio de una ley, atribuir el nombramiento de aquellos funcionarios inferiores que estime conveniente, al Presidente solo, a los tribunales de justicia o a los jefes de los departamentos. El Presidente tendrá la facultad de llenar todas las vacantes que ocurran durante el receso del Senado, mediante nombramientos temporales que expirarán al final de la sesión siguiente".

Todo el mundo está de acuerdo en que el poder de nombrar en casos ordinarios debe asumir cualquiera de las tres modalidades siguientes: debe encomendarse a un solo hombre o a una asamblea escogida, integrada por un número moderado; o a un solo hombre con la cooperación de dicha asamblea. En cuanto al ejercicio de este poder por la masa del pueblo, se convendrá desde luego en que es irrealizable, pues haciendo a un lado cualquier otra consideración, le dejaría poco tiempo para otro quehacer. Así que, cuando en los razonamientos subsecuentes se menciona a una asamblea o a un cuerpo de individuos, lo que se diga debe entenderse que hace referencia a una asamblea o a un cuerpo escogidos, del carácter indicado con anterioridad. Considerado colectivamente, el pueblo, tanto debido a su número como a su estado de dispersión, no puede ser dirigido en sus movimientos por ese espíritu sistemático de cábala y de intriga que se aducirá en calidad de objeción principal contra la entrega del poder que nos ocupa a un cuerpo determinado.

La responsabilidad única e indivisa de un solo hombre dará naturalmente por resultado un sentido más vivo del deber y un cuidado más estricto de su reputación. Por esta causa, se sentirá más fuertemente obligado y tendrá más interés por investigar con detenimiento las cualidades necesarias para los cargos que se deben cubrir, y preferirá imparcialmente a aquellas personas que en justicia tengan más derecho a ellos.

La verdad de los principios que sostengo a este propósito parece haber impresionado a las personas más inteligentes entre las que han considerado defectuosa la forma como la convención ha resuelto este punto. Sostienen que el Presidente es el único a quien se debió haber autorizado para hacer las

designaciones correspondientes al gobierno federal. Pero es fácil demostrarles que toda ventaja procedente de un sistema semejante, se obtendrá en esencia con el poder de proponer que produciría el poder absoluto de hacer nombramientos si se pusiera en manos de ese funcionario. En el acto de proponer su criterio sería el único que se aplicaría, y como a él solo le correspondería la tarea de señalar al hombre que, una vez obtenida la aprobación del Senado, debe desempeñar un empleo, su responsabilidad sería tan completa como si él hubiera de hacer el nombramiento definitivo.

Entonces, ¿con qué finalidad se requiere la cooperación del Senado? Respondo que la necesidad de su colaboración tendrá un efecto considerable, aunque en general poco visible. Constituirá marcadamente a impedir la designación de personas poco adecuadas, debido a prejuicios locales, a relaciones familiares o con miras de popularidad. Por añadidura, sería un factor eficaz de estabilidad en la administración.

EL FEDERALISTA, LXXVII

(Hamilton)

Se ha dicho que una de las ventajas que hay lugar a esperar de la colaboración del Senado en este asunto de los nombramientos consiste en que contribuirá a la estabilidad de la administración. Sería necesario el consentimiento de ese cuerpo tanto para remover como para nombrar. EL Cambio del Primer Magistrado, por vía de consecuencia, no ocasionaría una revolución tan general y violenta entre los funcionarios gubernamentales como sería de aguardar si él fuera el único que dispusiese de los empleos públicos. Cuando un hombre hubiera dado pruebas satisfactorias de su aptitud y eficacia para desempeñar un puesto determinado, el deseo del nuevo Presidente de sustituirlo por una persona que le sea más grata se vería refrenado por el temor de que la desaprobación del Senado frustrase su intento y, por tanto, lo desacreditase.

Acerca de esta unión del Presidente y el Senado en el capítulo de los nombramientos, se ha sugerido en algunas ocasiones que serviría para darle al Presidente una influencia indebida sobre el Senado y, en otras, que tendría la tendencia opuesta, lo cual prueba que ninguna de estas suposiciones está en lo cierto.

Con enunciar la primera en su forma correcta, basta para refutarla. Importa esto: el Presidente tendría una influencia indebida sobre el Senado porque éste poseería el poder de contenerlo. Esta es una posición absurda. Es indudable que el poder absoluto de nombrar lo capacitaría para imponer un dominio peligroso sobre ese cuerpo con mayor eficacia que un simple poder de proposición sujeto a su control.

No puedo concluir rectamente mis observaciones en materia de nombramientos sin hacerme cargo de un proyecto que ha encontrado, aunque pocos, algunos

defensores; me refiero al de asociar a la Cámara de Representantes en la facultad de hacerlos. Sin embargo, casi no haré otra cosa que mencionarlo, pues no concibo que logra una adhesión de un sector importante de la comunidad. Una entidad tan fluctuante y a la vez tan numerosa no puede considerarse apropiada al ejercicio de ese poder. Su ineptitud resaltarán patentemente a los ojos de todos, si se recuerda que dentro de medio siglo podrá componerse de trescientas o cuatrocientas personas. Todas las ventajas de la estabilidad, tanto del Ejecutivo como del Senado, se varían anuladas por esta coligación, que, además ocasionaría innumerables demoras y dificultades.

Con esto completamos el examen de la estructura y los poderes del departamento ejecutivo, departamento que, como he procurado demostrar, reúne todas las condiciones de energía hasta donde son compatibles con los principios republicanos. Ahora nos queda por preguntar: ¿presenta también condiciones de seguridad en un sentido republicano, a saber, una dependencia legítima respecto al pueblo y la responsabilidad necesaria? La respuesta a esta pregunta se ha dado de antemano al investigar sus otras características y se deduce satisfactoriamente de estas circunstancias: de la elección del Presidente cada cuatro años por personas elegidas directamente por el pueblo con ese propósito, y el hecho de que esté expuesto en todo tiempo a ser acusado, enjuiciado, destituido del cargo e inhabilitado para desempeñar cualquier otro, así como a perder la vida y los bienes al ser juzgado posteriormente conforme a las disposiciones legales ordinarias.

EL FEDERALISTA, LXXVIII

(Hamilton)

Procedemos ahora a examinar el departamento judicial del gobierno propuesto. AL exponer los defectos de la Confederación actual, se han señalado claramente la utilidad y la necesidad de una judicatura federal. Por eso es menos necesario recapitular las consideraciones que entonces se hicieron valer, ya que no se pone en duda la conveniencia de la institución en abstracto, y que las únicas cuestiones que se han suscitado se refieren al modo de constituirla y a la amplitud de sus facultades. Por lo tanto, nuestras observaciones se limitarán a estos puntos.

La manera de constituirla abarca, a lo que parece, los puntos siguientes: 1º. El modo de nombrar a los jueces. 2º. El tiempo que durarán en los puestos y las causas para ser removidos de ellos. 3º. La distribución de la autoridad judicial entre los diferentes tribunales y las relaciones de éstos entre sí.

Primero. En cuanto al modo de nombrar a los jueces, ha de ser el mismo que para nombrar a los funcionarios de la Unión en general, y ha sido discutido ya tan ampliamente en los dos últimos artículos, que nada puede decirse en este lugar sin incurrir en una repetición inútil.

Segundo. En cuanto a la tenencia de los empleos judiciales, concierne sobre todo al tiempo que durarán en sus funciones, a las disposiciones sobre su compensación y a las precauciones en materia de responsabilidad.

Conforme al plan de la convención, todos los jueces nombrados por los Estados Unidos conservarán sus puestos mientras observen buena conducta, lo cual se halla de acuerdo con las mejores constituciones de los Estados y, entre ellas, con la de este Estado.

La independencia completa de los tribunales de justicia es particularmente esencial en una Constitución limitada. Por Constitución limitada entiendo la que contiene ciertas prohibiciones expresas aplicables a la autoridad legislativa, como, por ejemplo, la de no dictar decretos que impongan penas e incapacidades sin previo juicio, leyes ex post facto y otras semejantes. Las limitaciones de esta índole solo pueden mantenerse en la práctica a través de los tribunales de justicia, cuyo deber ha de ser el declarar nulos todos los actos contrarios al sentido evidente de la Constitución. Sin esto, todas las reservas que se hagan con respecto a determinados derechos o privilegios serán letra muerta.

EL derecho de los tribunales a declarar nulos los actos de la legislatura, con fundamento en que son contrarios a la Constitución, ha suscitado ciertas dudas como resultado de la idea errónea de que la doctrina que lo sostiene implicaría la superioridad del poder judicial frente al legislativo. Se argumenta que la autoridad que puede declarar nulos los actos de la otra necesariamente será superior a aquella de quien proceden los actos nulificados. Como esta doctrina es de importancia en la totalidad de las constituciones americanas, no estará de más discutir brevemente las bases en que descansa.

No hay proposición que se apoye sobre principios más claros que la que afirma que todo acto de una autoridad delegada, contrario a los términos del mandato con arreglo al cual se ejerce, es nulo. Por lo tanto, ningún acto legislativo contrario a la Constitución puede ser válido.

La interpretación de las leyes es propia y peculiarmente de la incumbencia de los tribunales. Una Constitución es de hecho una ley fundamental y así debe ser considerada por los jueces. A ellos pertenece, por lo tanto, determinar su significado, así como el de cualquier ley que provenga del cuerpo legislativo. Y si ocurriere que entre las dos hay una discrepancia, debe preferirse, como es natural, aquella que posee fuerza obligatoria y validez ordinaria, la intención del pueblo a la intención de sus mandatarios.

Esta conclusión no supone de ningún modo la superioridad del poder judicial sobre el legislativo. Sólo significa que el poder del pueblo es superior a ambos y que donde la voluntad de la legislatura, declarada en sus leyes, se halla en oposición con la del pueblo, declarada en la Constitución, los jueces deberán

governarse por la última de preferencia a las primeras. Deberán regular sus decisiones por las normas fundamentales antes que por las que no lo son.

Esta independencia judicial es igualmente necesaria para proteger a la Constitución y a los derechos individuales de los efectos de esos malos humores que las artes de hombres intrigantes o la influencia de coyunturas especiales esparcen a veces entre el pueblo, y que, aunque pronto cedan el campo a mejores informes y a reflexiones más circunspectas, tiene entre tanto la tendencia a ocasionar peligrosas innovaciones en el gobierno y graves opresiones del partido del partido minoritario de la comunidad.

Pero no es sólo en el caso de las infracciones a la Constitución como la independencia de los jueces puede constituir una salvaguardia esencial contra los efectos de esos malos humores circunstanciales que suelen penetrar a la sociedad. No sólo sirve para moderar los daños inmediatos de las ya promulgadas, sino que actúa como freno del cuerpo legislativo para aprobar otras, pues percibiendo éste los obstáculos al éxito de sus inicuos designios que son de esperarse de los escrúpulos de los tribunales, se verá obligado a modificar sus intentos debido a los móviles de la injusticia que medita realizar.

Hay una razón más y de mayor peso a favor de la permanencia de los oficios judiciales, que puede deducirse de las condiciones que necesitan reunir. Se ha observado a menudo, y muy oportunamente, que un voluminoso conjunto de leyes constituye un inconveniente que va necesariamente unido a las ventajas de un gobierno libre. Para evitar una discrecionalidad arbitraria de parte de los tribunales es indispensable que estén sometidos a reglas y precedentes estrictos que sirvan para definir y señalar sus obligaciones en todos los casos que se les presenten; y se comprende fácilmente que, debido a la variedad de controversias que surgen de los extravíos y de la maldad humana, la compilación de dichos precedentes crecerá inevitablemente hasta alcanzar un volumen considerable, y que para conocerlos adecuadamente será preciso un estudio laborioso y dilatado.

EL FEDERALISTA, LXXIX

(Hamilton)

Después de la permanencia en el cargo, nada puede contribuir más eficazmente a la independencia de los jueces que el promover en forma estable a su remuneración. La observación que se formuló en el caso del Presidente resulta igualmente aplicable a éste. Conforme al modo ordinario de ser de la naturaleza humana, un poder sobre la subsistencia de un hombre equivale a un poder sobre su voluntad. Y no podemos esperar que se realice nunca en la práctica la separación completa del poder judicial y del legislativo en ningún sistema que haga que el primero depende para sus necesidades pecuniarias de las asignaciones ocasionales del segundo. Por vía de consecuencia, el proyecto de la convención dispone que los jueces de los Estados Unidos

“recibirán a intervalos fijos una remuneración por sus servicios que no podrá ser disminuida durante su permanencia en funciones”.

Se observará que la convención ha establecido una diferencia entre la remuneración del presidente y la de los jueces. La del primero no puede ser aumentada ni disminuida; la de los segundos no admite disminución. Esto se debe probablemente a la distinta duración de los cargos respectivos.

La disposición relativa al sueldo de los jueces presenta todas las características de la prudencia y la eficacia, y puede afirmarse con seguridad que unida a la permanencia en el servicio, asegura la independencia judicial mejor que las constituciones de cualesquiera Estados en o que respecta a sus jueces propios.

Las precauciones que se han tomado para que la responsabilidad de los jueces sea efectiva se hallan en el artículo que se refiere a las acusaciones por delitos oficiales. Pueden ser acusados por mala conducta por la Cámara de Representantes y juzgados por el Senado; si resultan convictos, se les destituirá de su puesto, inhabilitándolos para ocupar cualquier otro. Esta es la única medida sobre el particular que resulta compatible con la independencia que requiere la función judicial y la única que encontramos en nuestra propia Constitución respecto a nuestros jueces.

EL FEDERALISTA, LXXX

(Hamilton)

Para emitir un juicio exacto sobre el campo que debe abarcar la magistratura federal es necesario examinar primero cuáles son los objetos que es conveniente que comprenda.

No creo que admita controversia el que la autoridad judicial de la Unión debe extenderse a las siguientes categorías de casos: 1º., a todos los que surjan con motivo de las leyes de los Estados Unidos, promulgadas por éstos en ejercicio de sus facultades justas y constitucionales de legislación; 2º., a todos los que tengan relación con el cumplimiento de las disposiciones expresas de los artículos de la Unión; 3º., a todos aquellos en que los Estados Unidos sean parte; 4º., a todos lo que comprometan la paz de la confederación, ya sea que se refieran a las relaciones de los Estados Unidos con naciones extranjeras o de los Estados entre sí; 5º., a los que tengan su origen en alta mar y pertenezcan a las jurisdicciones marítimas o del almirantazgo y, finalmente, a todos aquellos en que no se puede presumir que los tribunales de los Estados procederán imparcialmente y sin prejuicios.

El primer punto descansa en la consideración obvia de que debe existir siempre un medio constitucional de impartir eficacia a las disposiciones constitucionales.

EN cuanto al segundo punto, no hay argumento ni comentario capaces de prestarle mayor claridad de la que tiene por sí mismo. Si se admite la existencia de axiomas políticos, habrá que clasificar entre ellos a la conveniencia de que el poder judicial de un gobierno tenga la misma extensión que el poder legislativo.

Todavía menos hay que decir respecto al tercer punto. Las controversias entre la nación y sus miembros o sus ciudadanos sólo pueden dirimirse debidamente ante los tribunales nacionales. Cualquiera otra solución sería contraria a la razón, a los precedentes y al decoro del país.

El cuarto punto descansa en la sencilla proposición de que la paz del todo no debe dejarse a disposición de una parte. A la Unión seguramente se le hará responsable por las naciones extranjeras de la conducta de sus miembros. Y la responsabilidad por un acto lesivo debe estar siempre unida a la facultad de impedirlo.

El quinto punto no puede provocar grandes censuras. Los más fanáticos adoradores de la autoridad de los Estados han mostrado hasta ahora inclinación a negar a la judicatura nacional el derecho a resolver los negocios que versen sobre derecho marítimo. Estos dependen tan generalmente del derecho internacional y afectan con tal frecuencia los derechos de extranjeros, que les son aplicables las consideraciones que se refieren a la paz pública. La Confederación vigente someta ya los más importantes a la jurisdicción federal.

Habiendo sentado y discutido en la forma que antecede los principios que deben regular la constitución de la administración judicial federal, procederemos ahora a examinar los poderes de que estará dotada concretamente, conforme al plan de la convención, a la luz de dichos principios. Debe comprender "todas las controversias que según el derecho estricto y la equidad, surjan con motivo de la Constitución, las leyes de los Estados Unidos y los tratados celebrados o por celebrar bajo la autoridad de aquellos; todas las controversias en que intervengan embajadores, otros ministros públicos y cónsules; todas las que correspondan a las jurisdicciones marítimas y de almirantazgo; las controversias entre dos o más Estados, entre un Estado y los ciudadanos de otro, entre ciudadanos de distintos Estados, entre ciudadanos del mismo Estado que reclamen tierras y concesiones de diferentes Estados y entre un Estado o los ciudadanos del mismo y las naciones extranjeras, sus ciudadanos y súbdito". Lo anterior constituye la totalidad de la potestad judicial de la Unión. Debe abarcar lo siguiente:

Primero. Todas las controversias, tanto de derecho estricto como de equidad, que surjan con motivo de la Constitución y de las leyes de los Estados Unidos. Esto corresponde a las dos primeras categorías de juicios que se han enumerado y a los cuales es apropiado que se extienda la jurisdicción de los Estados Unidos. Se ha preguntado qué se quiere decir por "controversias que surjan con motivo de la Constitución", por oposición a las que "surjan con motivo de las leyes de los Estados Unidos

Segundo. Los tratados celebrados o por celebrar bajo la autoridad de los Estados Unidos y todas las controversias relacionadas con embajadores, otros ministros públicos y cónsules. Estos pertenecen a la cuarta clase de los casos enumerados, ya que guardan una conexión evidente con la conservación de la paz nacional.

Tercero. Las controversias que correspondan a las jurisdicciones marítima y de almirantazgo. Estas integran por sí solas la quinta clase de litigios de que se ha indicado que deben conocer los tribunales nacionales.

Cuarto. Los juicios en los que los Estados Unidos sean parte, que constituyen la tercera de dichas categorías.

Quinto. Las controversias entre dos o más Estados, entre un Estado y los ciudadanos de otro, entre ciudadanos de distintos Estados. Estas pertenecen a la cuarta clase y participan, en cierto grado, de la naturaleza de la última.

Sexto. Los asuntos entre ciudadanos del mismo Estado, en que reclamen tierras en virtud de mercedes de diferentes Estados. Estos se clasifican dentro de la última categoría y constituyen los únicos casos en que la Constitución propuesta prevé que se conozca directamente de litigios entre ciudadanos de un mismo Estado.

Séptimo. Las controversias entre un Estado o sus ciudadanos y las naciones extranjeras, o los ciudadanos o súbditos de éstas. Ya expliqué que dichas controversias pertenecen a la cuarta de las clases enumeradas y demostré que resulta especialmente apropiado que se sometan a la judicatura nacional.

De esta revisión de los poderes concretos del poder judicial federal, tal como los especifica la Constitución, se desprende que todos ellos se apegan a los principios que debían normar la estructura de ese departamento y que eran necesarios para la perfección del sistema. Si algunos inconvenientes parciales resultaren de la incorporación de cualquiera de ellos al proyecto, debería recordarse que la legislatura nacional poseerá las facultades precisas para hacer las excepciones y prescribir las reglas que se consideren oportunas con el objeto de evitar y hacer desaparecer esos inconvenientes.

EL FEDERALISTA, LXXXI

(Hamilton)

Volvamos ahora a la distribución de la autoridad judicial entre los distintos tribunales y a las relaciones de éstos entre sí.

“El poder judicial de los Estados Unidos (según el plan de la convención) estará encomendado a una Suprema Corte y a los tribunales inferiores que el Congreso instituya y establezca de tiempo en tiempo”.

Nadie discutirá que debe haber un tribunal supremo y de última instancia. Las razones que lo hacen necesario han sido expuestas en otro lugar y son demasiado claras para que sea necesario repetirlas. La única cuestión que parece haber sido suscitada con relación a él es la relativa a si ese tribunal debe constituir un órgano independiente o ser una rama de la legislatura. Se observa a este propósito la misma contradicción que hemos señalado en otras ocasiones. Los mismos hombres que se oponen al Senado como tribunal que juzgue sobre responsabilidades oficiales, so pretexto de que se produciría una confusión inconveniente de poderes, abogan cuando menos implícitamente, a favor de que se le confiera a todo el cuerpo legislativo o a una parte de él la resolución final en todo género de juicios.

El poder de interpretar las leyes cuando con el espíritu de la Constitución permitirá a ese tribunal darles la forma que estime más conveniente, sobre todo en vista de que sus decisiones no estarán sujetas de manera alguna a la revisión o rectificación del cuerpo legislativo.

En primer lugar, no existe en el plan que estudiamos una sola sílaba que faculte directamente a los tribunales para interpretar las leyes de acuerdo con el espíritu de la Constitución o que les conceda a este respecto mayor libertad de la que pueden pretender los tribunales de cualquier Estado. Sin embargo, admito que la Constitución deberá ser la piedra de toque para la interpretación de las leyes y que siempre que exista una contradicción evidente, las leyes deben ceder ante ella. Pero esta doctrina no se deduce de ninguna circunstancia peculiar al plan de la convención, sino de la teoría general de una Constitución limitada y, hasta donde puede ser cierta, es aplicable con la misma razón a la mayoría, si no ya a todos los gobiernos de los Estados.

Estas consideraciones nos enseñan a aplaudir el buen juicio de los Estados que han confiado el poder judicial, en última instancia, no a una parte de la legislatura, sino a entidades distintas e independientes. Al contrario de lo que suponen los que han descrito el plan de la convención en este particular como algo novedoso y sin precedentes, en realidad constituye una copia de las constituciones de Nuevo Hampshire, Massachusetts, Pensilvania, Delaware, Maryland, Virginia, Carolina del Norte, Carolina del Sur y Georgia; y es de elogiarse altamente la preferencia concedida a estos modelos.

En segundo lugar, no es cierto que el Parlamento de la Gran Bretaña o las legislaturas de los diversos Estados, puedan rectificar las decisiones de sus tribunales respectivos que encuentren objetables, en cualquier otro sentido que en el que podría hacerlo la futura legislatura de los Estados Unidos.

El poder organizar tribunales inferiores obedece evidentemente al propósito de apartar la necesidad de acudir a la Corte Suprema en todos los casos que son de competencia federal. Tiene por objeto capacitar al gobierno nacional para instituir o para habilitar en cada distrito o Estado de los Estados Unidos un tribunal competente para juzgar sobre los asuntos de jurisdicción nacional que surjan dentro de los límites de aquellos.

Me inclino a pensar que resultaría muy útil y práctico dividir a los Estados Unidos en cuatro, cinco o seis distritos y establecer en cada uno de ellos un tribunal federal, en vez de uno en cada Estado. Los jueces de estos tribunales, con la ayuda de los jueces locales, pueden ir recorriendo las distintas partes de cada distrito y celebrando en ellas las audiencias necesarias para resolver litigios. En esta forma la justicia se administraría con rapidez y facilidad, y sería posible restringir las apelaciones dentro de límites menos amplios. Este plan me parece el mejor de todos los que pudieran adoptarse en la actualidad, y para ello es necesario que el poder de constituir tribunales inferiores exista con toda la amplitud que le da la Constitución propuesta.

Estas razones deben bastar para convencer a todos los espíritus sinceros de que la ausencia de ese poder habría sido un defecto de importancia en el plan. Examinemos ahora de qué manera se distribuirá la autoridad judicial entre el Tribunal Supremo y los tribunales inferiores de la Unión.

La Suprema Corte poseerá jurisdicción original únicamente "en las controversias que interesen a embajadores, otros ministros públicos y cónsules, y en aquellas en que sea parte de un Estado". Los ministros públicos de cualquier clase son representantes directos de sus soberanos. Todas las cuestiones en que se ven envueltos están relacionadas tan íntimamente con la paz pública, que tanto con la finalidad de conservar ésta, como por respeto a las entidades soberanas que representan, es conveniente y propio que esas cuestiones sean sometidas desde su origen a la judicatura más alta de la nación.

Resumamos el curso de nuestras observaciones. Hemos visto que la jurisdicción original de la Suprema Corte se limitaría a dos clases de negocios, por cierto de tal naturaleza que rara vez se presentaría. En todos los demás casos de que toca conocer a los tribunales federales, la jurisdicción original correspondería a los tribunales inferiores y la Suprema Corte no tendría sino una jurisdicción de apelación, "con las excepciones y conforme a las reglas que establezca el Congreso".

La conveniencia de esta jurisdicción de apelación casi no se ha puesto en duda tratándose de cuestiones de derecho, pero ha suscitado un fuerte clamor por lo que se refiere a puntos de hecho.

Hay motivos para suponer que los razonamientos que en seguida se desarrollan han de haber influido sobre la convención por lo que se refiere a esta cláusula. La jurisdicción de apelación de la Suprema Corte (es posible que se haya argumentado) comprenderá controversias que pueden resolverse de distintos modos, algunas de acuerdo con el "COMMON LAW", otras conforme al derecho civil. En las primeras, la revisión de la ley será lo único que le corresponderá a la Suprema Corte, hablando en términos generales; en las segundas, un nuevo examen de los hechos se ajusta a la costumbre y en algunos casos puede ser esencial a la conservación de la paz pública, entre ellos en los juicios sobre presas.

La legislatura de los Estados Unidos tendría, ciertamente, plenos poderes para disponer que en las apelaciones ante la Suprema Corte no hubiese un nuevo examen de los hechos, cuando hubiese conocido de ellos un jurado en el procedimiento primitivo. Esta sería indudablemente una excepción legítima; pero si debido a las razones ya expuestas, pareciera demasiado amplia, se podría limitarla únicamente a aquellas controversias que son materia del Common Law y se resuelven según el procedimiento de ese sistema.

En resumen, de las observaciones que se han hecho sobre las facultades del departamento judicial se desprende lo que sigue: que se ha circunscrito cuidadosamente a las controversias de que manifiestamente debe conocer la judicatura nacional; que al distribuir estas facultades, una pequeñísima parte de jurisdicción original ha sido reservada a la Corte Suprema y el resto confiada a los tribunales subordinados; que la Suprema Corte poseerá jurisdicción de apelación, tanto con relación al derecho como a los hechos, en todos los casos que se le sometan, sujeta en ambos aspectos a cualesquiera excepciones y reglas que se juzguen aconsejables; que esta jurisdicción de apelación no suprime el juicio por jurados en ningún caso, y que bastará una medida ordinaria de prudencia e integridad en las asambleas nacionales para asegurarnos sólidas ventajas como consecuencia del establecimiento de la judicatura propuesta, sin exponernos a ninguno de los males a que se ha vaticinado que dará origen.

EL FEDERALISTA, LXXXII

(Hamilton)

La institución de un nuevo gobierno, sea cual fuere el cuidado o la prudencia que presidan esa labor, hace nacer indefectiblemente problemas intrincados y delicados; y es de esperarse que éstos surgirán con especialidad en el caso de una Constitución que se funda en la incorporación total o parcial de cierto número de soberanías distintas. Sólo el tiempo puede madurar y perfeccionar tan complejo sistema, aclarar la importancia de cada una de las partes y ajustarlas unas a otras para que formen un todo consistente y armonioso.

De esta naturaleza son consiguientemente los problemas que han surgido con motivo del plan propuesto por la convención, particularmente en lo que concierne al departamento judicial. Los principales de ellos se relacionan con la situación de los tribunales de los Estados frente a las controversias que han de ser sometidas a la jurisdicción federal. ¿Tendrá ésta el carácter de exclusiva o han de poseer aquellos tribunales una jurisdicción concurrente? ¿Si es así, en qué relación quedarán con los tribunales nacionales? He aquí preguntas que encontramos en labios de hombres sensatos y que merecen ciertamente nuestra atención.

El único texto de la Constitución propuesta que parece limitar el conocimiento de las controversias de competencia federal a los tribunales de este orden, se

encuentra en este párrafo: "el poder judicial de los Estados Unidos se depositará en una Suprema Corte y en los tribunales inferiores que el Congreso de tiempo en tiempo instituya y establezca". Esto podría interpretarse que significa que sólo los tribunales supremos y los subordinados de la Unión estarán autorizados para decidir aquellas controversias que sean de su incumbencia; o sencillamente que indica que los órganos de la administración nacional de justicia serán la Suprema Corte y tantos tribunales subordinados como el Congreso considera conveniente designar; o en otras palabras, que los Estados Unidos deberían ejercer el poder judicial que se les ha conferido, a través de una Corte Suprema y de cierto número de tribunales inferiores pendientes de crearse. La primera excluye la jurisdicción concurrente de los tribunales de los Estados, en tanto que la segunda la admite; y como aquella importaría una privación implícita de la potestad local, ésta me parece la explicación más natural y defendible.

Pero esta doctrina de la jurisdicción concurrente sólo puede aplicarse libremente a aquellas clases de controversias sobre las cuales los tribunales de los Estados han tenido competencia.

En primer lugar, el plan de la convención autoriza a la legislatura nacional "para constituir tribunales inferiores a la Suprema Corte. En segundo lugar, declara que "el poder judicial de los Estados Unidos se depositará en una Suprema Corte y en los tribunales inferiores que el Congreso instituya y establezca" y a continuación procede a enumerar los casos a los que ha de extenderse este poder judicial. Más adelante divide la jurisdicción de la Suprema Corte en original y de apelación, pero no define la de los tribunales subordinados. Los únicos lineamientos que proporciona respecto de ellos, consisten en que serán "inferiores a la Suprema Corte" y en que no deberán traspasar los límites fijados a la judicatura federal. No se declara si su autoridad se ejercerá en primera instancia, en segunda o en ambas. Tal parece que todo esto se deja al arbitrio de la legislatura. Y siendo este el caso, no percibo ningún impedimento por el momento para que se establezca que de los tribunales de los Estados se podrá apelar ante los tribunales nacionales subordinados, y sí puedo concebir muchas ventajas que serían consecuencia de este poder.

EL FEDERALISTA, LXXXIII

(Hamilton)

La objeción contraria al plan de la convención que ha tenido más éxito en este Estado, y tal vez en varios de los restantes, es la relacionada con la falta de una disposición constitucional que ordene el juicio por jurados en los asuntos civiles. Repetidas veces se ha llamado la atención sobre la forma poco sincera en que esta objeción se presenta habitualmente, a pesar de lo cual sigue siendo tema principal en los escritos y los discursos de los opositores del proyecto. El simple silencio de la Constitución respecto a las causas civiles, es interpretado comola abolición del juicio por jurados, y las declamaciones a que ha servido de

pretexto están cuidadosamente amañadas para incluir la persuasión de que la pretendida abolición es completa y universal, extendiéndose no sólo a toda clase de causas civiles, sino inclusive a las criminales.

Respecto a las causas civiles se han empleado sutilezas demasiado desdeñables para que merezcan ser refutadas, con la finalidad de apoyar la suposición de que cuando no se establece una cosa, queda enteramente abolida. Todo hombre de juicio percibirá desde luego la diferencia entre el silencio y la abolición. Pero como los inventores de esta falacia han pretendido apoyarla en ciertas máximas legales en materia de interpretación, a las que han desviado de su significación auténtica, no será quizás del todo inútil explorar el terreno en que se asientan.

Las reglas de interpretación jurídica son normas de sentido común, adoptadas por los tribunales para la inteligencia de las leyes. Por consiguiente, la prueba genuina de que se apliquen correctamente reside en su conformidad con la fuente de donde proceden.

El poder de constituir tribunales es el de prescribir el sistema del procedimiento y, en consecuencia, si nada se dijera en la Constitución respecto a los jurados, la legislatura se hallaría en libertad de adoptar esa institución o de prescindir de ella. Esta facultad discrecional se halla restringida por lo que hace a las causas criminales por el mandato expreso del juicio por jurados para estos asuntos, pero por supuesto subsiste íntegra con relación a las causas civiles, puesto que sobre ellas hay un silencio absoluto. La especificación de la obligación de juzgar todas las causas criminales de un modo especial, excluye ciertamente la necesidad o la obligación de emplear el mismo sistema en las causas civiles, pero no suprime el poder de la legislatura para utilizarlo si le pareciese oportuno.

De estas observaciones se saca la siguiente conclusión: que no se aboliría el juicio por jurados en los casos civiles, y que el uso que se ha intentado hacer de las máximas citadas, es contrario a la razón y al sentido común y, por lo tanto, inadmisibles. Inclusive si esas máximas tuvieran un sentido técnico preciso, que correspondiera en esta ocasión a la idea de quienes se sirven de ellas, lo cual no es el caso, seguirían siendo inaplicables a la constitución de un gobierno. En relación con esta materia, el sentido natural y obvio de sus preceptos constituye el verdadero criterio interpretativo, independientemente de cualesquiera reglas técnicas.

Debe resaltar incontrovertiblemente la verdad de que el juicio por jurados no se suprime en ningún caso en la Constitución propuesta, y de que en esas controversias entre individuos en las que es probable que se interese la gran masa del pueblo, esa institución continuará precisamente en la misma situación que ocupa por virtud de las constituciones de los Estados (y no será alterada ni modificada en lo más mínimo por la adopción del plan que examinamos). Esta aserción se funda en que la judicatura nacional no tendrá competencia sobre dichas controversias, las cuales evidentemente seguirán resolviéndose

exclusivamente por los tribunales locales como hasta ahora, con arreglo al procedimiento que prescriban las constituciones y leyes de los Estados.

Se ha observado que los juicios ante un jurado constituyen una protección contra el ejercicio opresivo del poder tributario. Esta observación merece ser investigada.

Es evidente que no puede influir sobre la legislatura por lo que hace al monto de los impuestos por establecer, a los objetos que gravarán o a la regla que normará su repartición. Si ha de ejercer alguna influencia, será sobre la manera de efectuar la recaudación y sobre la conducta de los funcionarios encargados de la aplicación de las leyes tributarias.

Respecto al sistema de recaudación en este Estado, y conforme a nuestra Constitución, el juicio por jurados ha caído en desuso como regla general. Los impuestos se suelen recaudar por el procedimiento sumario consistente en embargar y rematar, de manera parecida a la empleada para el cobro de rentas. Y todo el mundo reconoce que esto es esencial para la eficacia de las leyes tributarias. Las dilaciones del procedimiento en un litigio ante los tribunales, con el fin de hacer efectivos los impuestos asignados a los diversos individuos, no llenarían las exigencias del público ni resultarían favorables a los ciudadanos.

La bondad del juicio por jurados en los casos civiles, parece depender de circunstancias ajenas a la conservación de la libertad. El argumento más fuerte en su favor consiste en que protege contra la corrupción.

Tengo el profundo y firme convencimiento de que existen muchos casos en que el juicio por jurados resulta poco deseable. Estimo que ocurre así sobre todo en los casos que interesan a la paz del país con las naciones extranjeras, esto es, en casi todos los casos en que las cuestiones dependen del derecho internacional. De esta índole son, entre otras, las controversias referentes a las presas. Los jurados no pueden reputarse competentes para investigaciones que requieren un conocimiento completo de las leyes y costumbres de otros países, y con frecuencia cederán a ciertas impresiones que les impedirían tener en cuenta las consideraciones de política general que debieran orientar sus indagaciones. Existiría siempre el peligro de que sus decisiones infringieran los derechos de otras naciones, dando con esto ocasión a represalias y a la guerra.

En resumen, cuanto más se estudia, más ardua tiene que parecer la tarea de formular un precepto de manera que no diga tan poco que no llene el propósito perseguido, ni tanto que resulte inconveniente; o que no hiciera nacer nuevos motivos de oposición al grandioso y esencial objetivo de edificar un gobierno nacional fuerte y firme.

En esta materia, los mejores jueces serán los que menos se preocupen de que la Constitución prevenga el juicio por jurados en los casos civiles y los más dispuestos a admitir que los cambios a que está continuamente sujeta la sociedad humana pueden aconsejar más adelante otro sistema para resolver las cuestiones relativas a la propiedad en muchos casos en que actualmente se emplea aquel sistema de enjuiciamiento. Por mi parte, reconozco estar convencido de que aun en este Estado podría extenderse con ventaja en algunos casos a los que no es aplicable ahora, y suprimirse en otros con el mismo provecho.

No hay duda de que resulta disonante y excesivo el afirmar que no se halla segura la libertad en una Constitución que establece el juicio por jurados en los casos criminales porque no hace lo propio en los civiles, cuando es notorio que en Connecticut, que ha sido siempre considerado como el Estado más popular de la Unión, no existe ninguna disposición constitucional que provea a su establecimiento en ninguno de los dos casos.

EL FEDERALISTA, LXXXIV

(Hamilton)

En el curso del anterior examen de la Constitución me he ocupado de casi todas las objeciones que se han presentado en su contra y me he esforzado por refutarlas. A pesar de ello, quedan algunas que no era posible clasificar correctamente dentro de los temas especiales discutidos o que olvidé en el lugar que les correspondía. Las discutiré ahora; pero como la obra se ha alargado mucho, tendré muy en cuenta la necesidad de ser breve y expondré en un solo artículo todas mis observaciones sobre estos diversos puntos.

Entre las plan de la convención no tiene una declaración de hechos. Entre las explicaciones que se han dado en esta circunstancia se ha observado en varias ocasiones que en el mismo caso se encuentran las constituciones de diversos Estados, y añadido que entre ellos se halla Nueva York. No obstante esto, los enemigos que tiene el nuevo sistema en este Estado y que declaran sentir una admiración ilimitada hacia su Constitución, militan entre los partidarios más intemperantes de la declaración de derechos. Para justificar su celo en este asunto alegan dos cosas: primera, que aunque la Constitución de Nueva York no está precedida de una enumeración de los derechos del hombre, contiene, sin embargo, más adelante, varias cláusulas a favor de determinados privilegios y derechos, que equivalen sustancialmente a lo mismo; segunda, que la Constitución adopta íntegramente el "Common Law" y el derecho escrito de la Gran Bretaña, los cuales garantizan muchos otros derechos que no se expresan en ella.

A la primera, contesto que la Constitución propuesta por la convención contiene, como la Constitución de este Estado, varias disposiciones de la índole descrita.

A la segunda –esto es, a la pretendida adopción del “Common Law” y del derecho escrito por la Constitución- contesto que se les sujeta expresamente “a los cambios y disposiciones que la legislatura elabore de tiempo en tiempo respecto a ellos”. Están expuestos, por vía de consecuencia, a ser derogados en cualquier momento por el poder legislativo ordinario y no gozan, evidentemente, de una sanción constitucional. La única utilidad de la declaración consistió en confirmar el derecho antiguo y en desvanecer las dudas que pudo ocasionar la Revolución.

Para terminar con este punto sólo falta estudiar otro aspecto que presenta. Lo cierto es, después de todas las peroraciones que hemos oído, que la Constitución forma por sí misma una declaración de derechos en el sentido verdadero de ésta y para todos los efectos beneficiosos que puede producir.

Entre las muchas curiosas objeciones que se han manifestado contra la Constitución propuesta, la más extraordinaria y menos fundada es la que se deduce de la ausencia de alguna disposición respecto a las deudas con los Estados Unidos. Esta circunstancia se ha interpretado como una remisión tácita de dichas deudas y como una maniobra perversa con el fin de tapar a quienes no cubren lo que deben al gobierno.

La última objeción de cierta importancia que recuerdo de momento estriba en el problema del costo. Aunque fuera cierto que la adopción del gobierno propuesto ocasionaría un aumento considerable en los gastos, la objeción carecería de valor en contra del plan.

Es evidente que los principales departamento administrativos que integran el gobierno actual no difieren de los que necesitará el nuevo gobierno. Hay ahora una Secretaría de Guerra, una Secretaría de Negocios Extranjeros, una Secretaría de Asuntos Internos, una Junta del Tesoro, compuesta de tres personas, un tesorero, ayudantes, escribientes, etc. Estos funcionarios son indispensables en cualquier sistema y bastarán en el nuevo como en el viejo. En cuanto a los embajadores, ministros y demás enviados en los países extranjeros, la Constitución propuesta no puede introducir más innovación que la de hacer más respetable su representación y más útiles sus servicios. Respecto a las personas empleadas en la recaudación de impuestos, es indudable que aumentarán considerablemente el número de los

funcionarios federales; pero de ello no se deduce que implique un aumento en los gastos públicos. En la mayoría de los casos, lo único que habrá será la sustitución de los funcionarios de los Estados por los nacionales.

Pero hay otra consideración de gran importancia desde el punto de vista de la economía. Los asuntos de los Estados Unidos han ocupado hasta ahora tanto a las legislaturas de los Estados como al Congreso. Este último ha hecho requisiciones que las primeras han tenido que satisfacer. De aquí que las sesiones de las legislaturas locales se hayan prolongado mucho más que lo que era necesario para despachar los asuntos puramente internos de los Estados. Más de la mitad de su tiempo se ha ocupado frecuentemente en problemas relacionados con la Unión. Actualmente los miembros que integran las legislaturas de los Estados pasan de dos mil, y este número ha desempeñado hasta ahora lo que dentro del nuevo sistema se encomendará en un principio a sesenta y cinco personas y en lo futuro probablemente a no más de ese número, aumentado en una cuarta o una quinta parte. Bajo el gobierno propuesto, el Congreso se encargará de todos los asuntos de sus respectivos Estados y no tendrán de ninguna manera que celebrar sesiones de la duración de antes.

EL FEDERALISTA, LXXXV

(Hamilton)

De acuerdo con la división metódica del tema de estos artículos, tal como la anuncié en el primero, aún nos quedarían dos puntos por discutir: "la analogía del gobierno propuesto con la Constitución de vuestro Estado" y "la seguridad suplementaria que su adopción dará al gobierno republicano, a la libertad y a la prosperidad".

Es notable que la semejanza que existe entre el plan de la convención y el ordenamiento que organiza el gobierno de este Estado no se refiera únicamente a muchos de los supuestos defectos, sino también a las positivas cualidades del primero.

Las seguridades suplementarias a favor del gobierno republicano, de la libertad y la propiedad, que procederán de la adopción del plan propuesto, consisten sobre todo en las restricciones que la conservación de la Unión impondrá a las facciones y levantamientos locales y a la ambición de los poderosos de determinados Estados, que cuenten con reputación e influencia bastantes para convertirse de cabecillas o

favoritos en tiranos del pueblo; en las menores oportunidades a la intriga extranjera, que, en cambio, incitaría y facilitaría la disolución de la Confederación; en las medidas para evitar grandes organizaciones militares, que no tardarían en brotar por obra de las guerras entre los Estados si se hallan éstos desunidos; en la garantía expresa que se les extiende de mantener en ellos gobiernos republicanos; en la absoluta y universal exclusión de los títulos nobiliarios y en las precauciones establecidas en contra de las prácticas de los gobiernos locales que han minado los cimientos del crédito y de la propiedad, engendrando un sentimiento de desconfianza en los pechos de los ciudadanos de todas las clases y ocasionando un abatimiento casi universal del nivel moral.

Pero toda la enmienda de la Constitución, una vez establecida ésta, formará una sola propuesta y podrá proponerse aisladamente. No habrá entonces ninguna necesidad de manipulaciones ni componendas, nada de tomas y dacas con relación a cualquier otro punto. La voluntad del número requerido decidirá inmediatamente el problema. Y, por consiguiente siempre que nueve o más bien diez Estados se unieran a favor de una enmienda, esa enmienda tendría que aceptarse indefectiblemente. Por lo tanto, no existe comparación entre la facilidad de efectuar una enmienda y la de establecer desde un principio una Constitución completa.

El empeño de introducir enmiendas a la Constitución antes de que sea instituida ésta, disminuirá seguramente en todo hombre dispuesto a reconocer la verdad de las siguientes observaciones, formuladas por un escritor tan sólido como talentoso: "Lograr el equilibrio de un gran estado o de una sociedad importante –nos dice-, ya sean monárquicos o republicanos, mediante leyes generales, es una tarea de tan extraordinaria dificultad que ningún genio humano, por comprensivo que sea, es capaz de llevarla a cabo con la sola ayuda de la razón y la reflexión. Es necesario que en esta labor participen las facultades críticas de muchos hombres, que los guíe la experiencia y que se dé oportunidad al tiempo de perfeccionarla, así como que se deje que los inconvenientes que se hagan sentir sirvan para corregir los errores en que se incurrirá inevitablemente en los primeros ensayos y experimentos". Estas juiciosas reflexiones contienen una lección de moderación para todos los partidarios sinceros de la Unión y deberían ponerlos en guardia contra el riesgo de suscitar la anarquía, la guerra civil, una enemistad perpetua entre los Estados y tal vez el despotismo militar de algún demagogo victorioso, al correr detrás de algo que sólo es dable conseguir por obra del tiempo y la experiencia. Quizás me falte entereza en materia política, pero confieso que no puedo sentir la tranquilidad de quienes afectan considerar como imaginarios los peligros que nos amenazan su

continuamos más tiempo en la situación que nos aflige. Una nación que carece de un gobierno nacional ofrece, a mi modo de ver, un espectáculo temible. El establecimiento de una Constitución en medio de una paz completa, mediante el consentimiento de todo el pueblo, es un prodigio cuya consumación aguardo temblando y con ansia.