

PRÓLOGO ROBERTO L. BLANCO VALDÉS
TRADUCCIÓN RAMÓN MÁIZ, ALFONSO MATO

ALEXANDER
HAMILTON

JAMES
MADISON

JOHN
JAY

O FEDERALISTA

UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA
FUNDACIÓN BBVA

O FEDERALISTA

CLÁSICOS DO
PENSAMENTO UNIVERSAL

NÚM. 28

Colección dirixida por

DARÍO VILLANUEVA

Comité Científico

CARLOS BALIÑAS FERNÁNDEZ

Facultade de Filosofía

JOSÉ ANTONIO CASTILLO SÁNCHEZ

Facultade de Medicina

RAMÓN MÁIZ SUÁREZ

Facultade de Ciencias Políticas

ANTÓN SANTAMARINA FERNÁNDEZ

Facultade de Filoloxía

JOSÉ SORDO RODRÍGUEZ

Facultade de Farmacia

PRÓLOGO ROBERTO L. BLANCO VALDÉS
TRADUCCIÓN RAMÓN MÁIZ E ALFONSO MATO

ALEXANDER
HAMILTON
JAMES
MADISON
JOHN JAY
O FEDERALISTA

UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA
FUNDACIÓN BBVA



Esta obra atópase baixo unha licenza internacional Creative Commons BY-NC-ND 4.0. Calquera forma de reprodución, distribución, comunicación pública ou transformación desta obra non incluída na licenza Creative Commons BY-NC-ND 4.0 só pode ser realizada coa autorización expresa dos titulares, salvo excepción prevista pola lei. Pode acceder Vde. ao texto completo da licenza nesta ligazón: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.gl>

Esta obra se encuentra bajo una licencia internacional Creative Commons BY-NC-ND 4.0. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra no incluida en la licencia Creative Commons BY-NC-ND 4.0 solo puede ser realizada con la autorización expresa de los titulares, salvo excepción prevista por la ley. Puede Vd. acceder al texto completo de la licencia en este enlace: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>

This work is licensed under a Creative Commons BY NC ND 4.0 international license. Any form of reproduction, distribution, public communication or transformation of this work not included under the Creative Commons BY-NC-ND 4.0 license can only be carried out with the express authorization of the proprietors, save where otherwise provided by the law. You can access the full text of the license at <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode>

© DA PRESENTE EDICIÓN
Universidade de Santiago de Compostela, 2016
Fundación BBVA, 2016

DISEÑO DA COLECCIÓN
Barro, Salgado, Santana [Grupo Revisión Deseño]

MAQUETACIÓN
Imprenta Universitaria

EDICIÓN TÉCNICA
Servizo de Publicacións e Intercambio Científico
Campus Vida
15782 Santiago de Compostela
usc.es/publicacions

DOI: <https://dx.doi.org/10.15304/pu.2022.1051>

In memoriam
Xan Moreno González

ÍNDICE

- 15 PRÓLOGO
por Roberto L. Blanco Valdés
- 15 1. Estados Unidos: o nacemento dunha nación
- 33 2. Os artigos d'*O Federalista* e a ratificación da Constitución de Filadelfia
- 52 3. O «fermoso exemplo» constitucional americano
- 56 1. Revolución e Constitución: a busca da unidade e o respecto á diversidade
- 62 2. O sistema federal
- 82 3. O republicanismo presidencialista
- 96 4. O control xudicial da constitucionalidade
- 114 4. Conclusión: importancia e vixencia d'*O Federalista*
- 125 O FEDERALISTA
Tradución de Ramón Máiz e Alfonso Mato
- 127 Nota dos tradutores
- 137 Prefacio á primeira edición de 1788
- 138 Número 1. Introducción
- 144 Número 2. Con respecto aos perigos derivados do poder e da influencia estranxeira
- 149 Número 3. Continuación do mesmo tema
- 154 Número 4. Continuación do mesmo tema
- 159 Número 5. Continuación do mesmo tema
- 164 Número 6. Sobre os perigos de guerra entre os estados

- 172 Número 7. Continuación do mesmo tema: algúns enfrontamentos que xa se deron entre Estados
- 180 Número 8. Outros efectos das guerras internas: producen exércitos permanentes e outras institucións rifadas coa liberdade
- 186 Número 9. A utilidade da Unión como salvagarda contra faccións internas e insurreccións
- 192 Número 10. Continuación do mesmo tema: como controlar a violencia das faccións
- 201 Número 11. A utilidade da Unión para o comercio e unha futura armada
- 209 Número 12. A utilidade da Unión para obter ingresos fiscais
- 216 Número 13. Continuación do mesmo tema nunha perspectiva económica: a prexudicial alternativa de formar diversas confederacións
- 219 Número 14. Resposta a unha obxección derivada da extensión da república
- 225 Número 15. Os defectos da presente confederación en relación co principio de legislar para os Estados nas súas capacidades colectivas
- 234 Número 16. Continuación do mesmo tema: guerra civil e morte da Unión
- 240 Número 17. Exemplos que mostran como os Gobiernos federais tenden máis a dexenerar nunha anarquía dos seus membros que nunha tiranía da cabeza
- 245 Número 18. Continuación do mesmo tema: o exemplo das confederacións da Antiga Grecia
- 252 Número 19. Continuación do mesmo tema: as confederacións alemá, polaca e suíza
- 259 Número 20. Continuación do mesmo tema: o exemplo da confederación dos Países Baixos
- 264 Número 21. Outros defectos dos artigos da Confederación
- 270 Número 22. Continuación e conclusión do mesmo tema: defectos adicionais do sistema actual

- 281 Número 23. A necesidade dun Goberno polo menos tan vigoroso como o proposto pola Convención
- 287 Número 24. Continuación do mesmo tema: sobre o perigo dos exércitos permanentes
- 293 Número 25. Continuación do mesmo tema: a competencia da Unión en asuntos de defensa
- 299 Número 26. Continuación do mesmo tema: os límites da competencia federal de defensa
- 306 Número 27. Continuación do mesmo tema e argumento: a suposta desafección do pobo americano ao Goberno federal
- 311 Número 28. Continuación e conclusión do mesmo tema
- 316 Número 29. Respecto da milicia nacional
- 322 Número 30. Sobre os impostos
- 328 Número 31. Continuación do mesmo tema: o poder tributario do Goberno federal
- 334 Número 32. Continuación do mesmo tema: a autoridade tributaria federal non implica unha limitación das competencias dos Estados
- 338 Número 33. Continuación do mesmo tema: sobre as leis «necesarias e convenientes»
- 344 Número 34. Continuación do mesmo tema: sobre as competencias compartidas no ámbito tributario
- 350 Número 35. Continuación do mesmo tema: a elección de representantes e a súa relación co sistema impositivo
- 357 Número 36. Continuación do mesmo tema
- 365 Número 37. Dificultades ás que se enfrontou a Convención Constitucional
- 373 Número 38. A incoherencia das obxeccións ao novo plan constitucional
- 383 Número 39. A conformidade do proxecto de Constitución aos principios republicanos
- 391 Número 40. Continuación do mesmo tema: tiña a Convención autoridade para actuar como unha asemblea constituínte?
- 401 Número 41. Sobre as competencias da Unión

- 412 Número 42. Continuación do mesmo tema: as competencias en relacións exteriores e outras disposicións
- 421 Número 43. Continuación do mesmo tema: outras competencias da Federación
- 432 Número 44. Conclusión do mesmo tema: os límites á autoridade dos Estados membros
- 442 Número 45. Discusión sobre o suposto perigo que supoñen os poderes da Unión para os gobernos dos Estados membros
- 448 Número 46. Unha comparación entre as competencias do Goberno federal e as dos Gobernos estatais
- 456 Número 47. Como concibir e aplicar o principio de separación de poderes
- 464 Número 48. Continuación do mesmo tema: o Principio da Separación de Poderes na práctica
- 470 Número 49. Continuación do mesmo tema: o poder constituínte e as infraccións á Constitución
- 475 Número 50. Continuación do mesmo tema: o poder constituínte e as infraccións á Constitución
- 479 Número 51. Conclusión do mesmo tema: a separación de poderes e a combinación dos principios republicanos co sistema federal
- 484 Número 52. Calidades dos votantes e dos membros da Cámara de Representantes
- 490 Número 53. Continuación do mesmo tema: a duración dunha lexislatura da Cámara de Representantes
- 496 Número 54. Continuación do mesmo tema: a proporcionalidade dos representantes
- 502 Número 55. Continuación do mesmo tema: sobre o número total de representantes
- 508 Número 56. Continuación do mesmo tema
- 513 Número 57. Continuación do mesmo tema: existe un plan da Convención para crear unha elite gobernante?

- 520 Número 58. Continuación do mesmo tema: sobre o futuro aumento do número de representantes
- 526 Número 59. A regulación das eleccións
- 531 Número 60. Continuación do mesmo tema
- 538 Número 61. Conclusión do mesmo tema: a regulación das eleccións federais
- 542 Número 62. Criterios que definen ao Senado e as calidades dos seus membros
- 549 Número 63. Nomeamento e duración do cargo de senador
- 558 Número 64. O poder do Senado para concluír tratados
- 565 Número 65. O Senado como órgano de censura de cargos públicos
- 570 Número 66. Continuación do mesmo tema
- 577 Número 67. A regulación constitucional do presidente da Unión: crítica dalgunhas terxiversacións
- 582 Número 68. Sobre a forma de elixir ao presidente dos Estados Unidos
- 586 Número 69. Unha comparación entre o presidente dos Estados Unidos, o rei de Gran Bretaña e o gobernador de Nova York
- 595 Número 70. A unidade do poder executivo e o proxecto de establecer un consello executivo
- 604 Número 71. A duración do mandato do presidente
- 609 Número 72. A reelección do presidente
- 615 Número 73. O poder de veto suspensivo presidencial
- 622 Número 74. O poder presidencial de mando das forzas armadas e de indulto
- 625 Número 75. O poder presidencial de concluír tratados
- 631 Número 76. O nomeamento dos cargos do Goberno federal
- 637 Número 77. Conclusión do mesmo tema: outros poderes do presidente

- 643 Número 78. O poder xudicial e a súa permanencia coa condición de boa conduta
- 652 Número 79. Medidas para o mantemento e a responsabilidade dos xuíces
- 655 Número 80. A extensión dos poderes xudiciais
- 663 Número 81. A distribución da autoridade do poder xudicial
- 675 Número 82. O poder xudicial e outros poderes
- 679 Número 83. O poder xudicial en relación con xuízos con xurado
- 696 Número 84. Resposta a obxeccións varias
- 709 Número 85. Conclusións

- 717 APÉNDICE
- 717 Constitución dos Estados Unidos de América

PRÓLOGO

ROBERTO L. BLANCO VALDÉS

*O Federalista é o mellor comentario sobre os principios
do goberno que xamais se ten escrito*
Thomas Jefferson, «Carta a James Madison»
(1788)

*O Federalista é un gran libro que, aínda que especial para América,
debería ser familiar aos homes de Estado de todos os países*
Alexis de Tocqueville, *A democracia en América*
(1835)

1. Estados Unidos: o nacemento dunha nación

A fermosísima cidade de Filadelfia, hoxe unha grande urbe de máis dun millón e medio de habitantes, superaba en pouco as 24.000 almas cando os delegados dos territorios coloniais declarados independentes da metrópole británica abriron alí en 1787 as sesións da Convención constituínte que remataría coa aprobación da Constitución dos Estados Unidos, a primeira de carácter representativo adoptada no continente americano por un xenuíno Estado nacional¹. A Convención debía terse aberto o 14 de maio, mais a imposibilidade de chegar nesa data á capital de Pensilvania de moitos dos 55 mandatarios enviados polos estados retrasou a histórica sesión inaugural ata once días, cando os representantes de doce dos trece territorios convocados se reuniron na sinxela e comfortable sala preparada para eles no Independence Hall, un magnífico edificio de ladrillo

¹ Falo dun «xenuíno Estado nacional» na medida en que, xa antes da aprobación da Constitución de Filadelfia, os diferentes territorios coloniais que se foran declarando independentes da Coroa británica aprobaran os seus propios textos constitucionais. Téñome referido á cuestión no meu libro *El valor de la Constitución. Separación de poderes, supremacía de la ley y control de constitucionalidad en los orígenes del Estado liberal*, Madrid, Alianza Editorial (3ª ed.), 2010, pp. 103 e ss.

vermello construído en elegante estilo xeorxiano e rematado en 1757 para albergar a lexislatura colonial daquela afastada provincia do Imperio. Alí comezaron o 25 de maio os seus traballos os delegados dos estados de Carolina do Norte, Carolina do Sur, Connecticut, Delaware, Xeorxia, Maryland, Massachusetts, Nova Hampshire, Nova Jersey, Pensilvania, Virxinia e Nova York, de xeito que soamente os de Rhode Island, territorio que se negou en redondo a participar nun proceso que podía conducir á creación dun auténtico goberno nacional, faltaron a tan importante cita co futuro. Unha cita que James Madison, que remataría por ser un dos seus principais protagonistas, cualificou como «o máis grande esforzo de deliberación nacional que sucedeu no mundo», e que Thomas Jefferson, quen non puido estar presente, elevou á categoría de «assemblea de semideuses»². Esa assemblea foi, en todo caso, a culminación dun proceso político esencial no devir da humanidade, que se abrira, en realidade, un bo feixe de anos antes.

De certo, o feito histórico que se subliña habitualmente como punto de partida da que remataría por converterse nunha aberta rebelión anticolonial contra os británicos foi o célebre episodio do *Boston Tea Party*, un motín contra o imposto sobre o té aprobado en 1773 polas autoridades coloniais. Con grande incidencia sobre a economía bostoniana —a máis dependente do comercio marítimo e a máis afectada polo crecente empobrecemento da poboación e as tensións sociais derivadas dos problemas que aquel comercio viña padecendo—, o establecemento do imposto provocou unha protesta popular que habería ter ao cabo unha violenta tradución: os amotinados, disfrazados de indios *mohawk*, asaltaron o 16 de decembro un barco da Compañía das Indias Orientais e botaron pola borda os máis de

² A primeira referencia procede dunha carta de Rufus King a Teophilus Parsons, datada o 20 de febreiro de 1788. A segunda, dunha carta escrita por Thomas Jefferson a John Adams o 30 de agosto de 1787. Tomo ambas as dúas citas de Clinton Rossiter, *1787: The Grand Convention*, Nova York, The Macmillan Co., 1966, p. 11 e 142, respectivamente.

trescentos fardos de té que o buque transportaba. A gravidade do motín, que por parte das autoridades coloniais provocou unha dura reacción —as que se coñecerían como leis coercitivas (*Coercives Acts*) de 1774—, non foi, en todo caso, a primeira mostra dun movemento de protesta contra a metrópole británica que remataría por reforzar a conciencia dos colonos, é dicir, dos súbditos británicos de América do Norte, de ser, en realidade, xenuinamente *norteamericanos*. Debe terse en conta a este respecto que as consecuencias en territorio americano da guerra dos Sete Anos que se librou en Europa entre 1756 e 1763, e que se estendeu nas colonias británicas de América do Norte ata 1766, non foron outras que un incremento do poder da potencia colonial británica, decidida a impulsar as medidas políticas, económicas e administrativas necesarias para garantir o mellor control das autoridades metropolitanas nos territorios da colonia: a Lei de Ingresos Públicos de 1764, coñecida popularmente como *Lei do Azucre* (norma destinada a aumentar os ingresos da Coroa), foi seguida, case de contado, pola Lei do Timbre (*Stamp Act*), aprobada o ano seguinte: a importancia de ambas as dúas normas non pode ser minimizada, pois se a lei de 1764 foi a primeira aprobada polo parlamento de Westminster coa finalidade específica de incrementar as contribucións fiscais da Norteamérica británica, a de 1765 tampouco tiña precedentes á hora de fixar un tributo sobre as actividades internas que se levaban a cabo nas colonias.

Por máis que a resposta dos colonos á aprobación da Lei de Ingresos Públicos fora a proclamación política do principio de que os territorios coloniais non aceptarían que se lles impuxeran tributos desde a metrópole sen poderen eles participar ao mesmo tempo na vida política das institucións da monarquía (o célebre *no taxation without representation*), tal pretensión non soamente foi burlada pola devandita *Stamp Act*, senón tamén, pouco despois, no ano 1767, polas chamadas Leis de Townshend, que «respectaban a distinción norteamericana

entre tributos “internos” e “externos” e gravaban fortemente o té, o papel, a pintura, o vidro e o chumbo. Tamén neste caso a recadación implicou a instauración de novos e sofisticados mecanismos de aplicación, entre eles un novo tribunal. E as protestas reanudáronse. A política de non importación dos colonos —que promoveu a actividade intercolonial— contribuíu a fomentar un sentimento de separación, identidade e unidade coloniais, mentras que as protestas seguían a educar aos colonos en cuestións de teoría política»³.

Non resulta, polo tanto, estraño que todo o proceso de crecente confrontación entre a Coroa británica e os seus valiosos territorios en América do Norte, que veño tan sucintamente de apuntar, rematase finalmente coa convocatoria do Primeiro Congreso Continental por parte dos súbditos do rei sometidos ao xugo colonial. Reunido en Filadelfia entre primeiros de setembro e finais de outubro de 1774 coa presenza de 56 delegados en representación das colonias, no Congreso adoptáronse varias resolucións contra as xa citadas leis coercitivas, consideradas polos seus destinatarios como *normas intolerables*: así, na reunión apoiáronse as chamadas Resolucions de Suffolk (*Suffolk Resolves*), previamente adoptadas polo condado de Massachusetts, resolucións que chamaban á poboación a non cumprir as leis intolerables, botando incluso man das armas, se tal chegara a ser preciso; ou a Decalación de Dereitos e Agravios (*Declaration of Rights and Grievances*), que proclamaba que aquelas leis eran inconstitucionais. A importancia política das leis coercitivas foi tal que, de feito, remataron por provocar a rebelión en Norteamérica⁴. De todos os xeitos, a decisión historicamente máis relevante do Primeiro Congreso foi a convocatoria do Segundo, que se xuntou por fin o 10 de maio de

³ Cfr., con grande interese para o período que describo, Thomas Bender, *Historia de los Estados Unidos. Una nación entre naciones*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2011, p. 97.

⁴ Cfr. Gordon S. Wood, *La revolución norteamericana*, Barcelona, Mondadori, 2003, pp. 79 e ss.



O edificio do Independence Hall de Filadelfia onde foron debatidas e aprobadas a Declaración de Independencia dos Estados Unidos e a Constitución norteamericana

1775, cando xa a guerra contra os británicos tiña comezado. En efecto, en abril dese ano, pouco antes, polo tanto, da apertura do Segundo Congreso Continental, Londres ordenou o inicio de accións militares dirixidas a combater sen cuartel á que xa entón aparecía como unha aberta rebelión contra a metrópole e deu instrucións, en consecuencia, para prender os dirixentes da revolta e confiscar as armas dos colonos. Esa acción militar, que rematou con duros enfrontamentos entre os casacas vermellas e os rebeldes nos verdes campos de Lexington e Concord, no estado de Massachussetts, ía significar, en realidade, o comezo da guerra pola independencia dos futuros Estados Unidos. E, aínda que dous meses despois, en xuño, tivo lugar, no eido militar, a derrota dos sublevados na batalla de Bunker Hill, que formou parte do sitio británico á cidade de Boston, o verdadeiramente relevante, tanto de cara á marcha máis inmediata dos acontecementos como á evolución final da secesión, sucedía no eido da política: o Segundo Congreso procedeu a conformarse como o xermolo do goberno dos sublevados. Un goberno alternativo, polo tanto, ao da metrópole.

Tiveron que transcorrer, non obstante, outros dous meses para que, xa en agosto, as autoridades metropolitanas recoñeceran abertamente a realidade: que as súas colonias norteamericanas se atopaban en situación de franca rebelión. E é que o 4 de xullo o Congreso Continental aprobaba a Declaración de Independencia, que Thomas Jefferson, futuro terceiro presidente da Unión (1801-1809), redactara do seu puño e letra previamente⁵. A Guerra de Independencia, longa e terrible, non

⁵ O título co que Jefferson encabezou o histórico documento foi o de «Declaración dos Representantes dos Estados Unidos de América reunidos en Congreso Xeral». O día 9 de xullo o Congreso substituíu esa denominación pola de «Declaración Unánime dos Trece Estados Unidos de América». O texto pode consultarse na excelente edición dos escritos de Jefferson realizada por Jaime de Salas, Thomas Jefferson, *Escritos políticos. Declaración de Independencia, Autobiografía, Epistolario...*, Madrid, Tecnos, 2014, pp. 20-25. Con moito interese, debe verse a análise crítica de Garry Wills, «Prolegómenos a una lectura de la Declaración», en Lally Weymouth, *Thomas Jefferson. El hombre. Su Mundo. Su influencia*, Madrid, Tecnos, 1986, pp. 77-90.

remataría ata sete anos despois: en outubro de 1781, as tropas británicas do xeneral Cornwallis renderonse ante o moito máis poderoso exército de George Washington no sitio de Yorktown, derrota que foi, ao cabo, a orixe dun proceso que, tras non poucos esforzos diplomáticos, remataría coa asinatura do Tratado de París o 3 setembro de 1783, documento no que Gran Bretaña recoñecía a independencia das súas trece colonias no territorio de América do Norte. O horizonte que o triunfo da Revolución trouxo da man seguía a ser, sen embargo, moi complexo: «En 1783 os Estados Unidos convertéronse nunha nación libre e unificada, pero o seu futuro semellaba moi incerto. A guerra estivo acompañada dunha gran violencia contra os *tories* e os lealistas, moitos dos cales fuxiron a Canadá e Nova Escocia. Uns 50.000 exilados elixiron ese camiño». Pero é que, ademais, a guerra contra os británicos provocou «un gran desgarramento social e económico» de xeito que o novo goberno revolucionario, «afrontaba unha verdadeira incerteza sobre o seu propio alcance e actividades» tras recibir unha herdanza ben difícil de administrar⁶.

Por se todo aquilo fora pouco, a verdade é que o instrumento xurídico fundamental do que se dotaran os revolucionarios para tratar de organizar o seu novo sistema de goberno —os coñecidos como Artigos da Confederación⁷—, non facilitou, senon máis ben todo o contrario, o proxecto de crear unha nova nación e un novo Estado a partir dos *fragmentos* territoriais que xurdiran coa independencia das colonias. O documento, aprobado polo Segundo Congreso Continental o 15 de novembro de 1777 e ratificado pouco antes do remate da guerra, o 1 de marzo de 1781, estaba moi lonxe de conformarse como a xenuína consti-

⁶ Cfr. Philip Jenkins, *Breve historia de los Estados Unidos*, Madrid, Alianza Editorial, 2009, pp. 80-81, de onde proceden todas as citas.

⁷ O texto dos trece artigos que conformaban o documento pode consultarse en moi diversas fontes: por exemplo, en http://avalon.law.yale.edu/18th_century/artconf.asp [citado xuño 2016].

tución federal dun estado nacional, pois fixaba, en realidade, as regras de funcionamento dunha alianza politicamente limitada de territorios que, en tanto tales, conservaban a «súa soberanía, liberdade e independencia, así como todo o seu poder, xurisdición e dereito non delegados expresamente por esta Confederación aos Estados Unidos cando actúen por medio do seu Congreso» (art. II). Máis claro aínda, o terceiro dos Artigos da Confederación deixaba patente o carácter limitado do tipo de unión política que neles quedaba regulada e a estreita relación que gardaba a natureza do documento coa específica conxuntura bélica na que fora redactado: «Os Estados mencionados constitúen polo presente acto unha firme liga de amizade entre si, para a súa defensa común, a protección das súas liberdades e o seu benestar mutuo e xeral, e obríganse a se auxiliaren uns aos outros en contra de toda violencia que se faga a todos ou a calquera deles, ou o ataque que reciban, por motivos relixiosos, de soberanía, comerciais ou con calquera outro pretexto»⁸.

Deste xeito, foi certo, sen dúbida, que os artigos da Confederación «reflectían a idea de que xuntándose co obxectivo de lograren a súa independencia, como territorios soberanos, os estados creaban unha unidade política nova que expresaba o nacemento dun sentimento de nacionalidade americana»; e tamén que «a Confederación actuou en moitos aspectos como un goberno na coordinación dos esforzos da unión de estados contra Inglaterra». Mais, mesmo admitindo ambas as dúas afirmacións, debe subliñarse que «a Confederación non foi en ningún sentido comprensivo ou sistemático un auténtico goberno capacitado para sancionar as leis ou exercer o máximo poder executivo: foi, no mellor dos casos, un case-goberno»⁹. Nos

⁸ Ademais de nun gran número de páxinas web, o texto dos artigos da Confederación pode consultarse en castelán en Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, *El Federalista*, edición de Gustavo R. Velasco, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, pp. 381-386.

⁹ Cfr. Alfred H. Kelly, Winfred A. Harbison e Herman Belz, *The American Constitution. Its origins & Development*, Nova York, W.W. Norton and Company Inc, 1983, p.80.

estados confederados rexían, de feito, as súas propias constituicións, que foran adoptándose de xeito progresivo pouco despois da Declaración de Independencia: contra os remates de 1776 xa se aprobaran as de Nova Jersey, Nova Hampshire, Delaware, Pensilvania, Virxinia, Maryland, Carolina do Norte e Carolina do Sur. Nos anos inmediatamente posteriores, outras viñeron a engadirse ás xa citadas: as de Georgia e Nova York en 1777 e a de Massachusetts en 1780¹⁰. Rhode Island e Connecticut, que se limitaran a modificar, antes da Revolución, as súas cartas coloniais, constituíron a excepción neste eido dos procesos constituíntes post-revolucionarios. A pesar das diferenzas que poden apreciarse entre os textos xurdidos deses procesos, tanto a respecto dos seus procedementos de elaboración como dos seus concretos contidos materiais, é innegable que estamos en presenza de textos constitucionais que, non só organizan, separándoos e coordinándoos, os poderes legislativo, executivo e xudicial, senon que proceden ademais, en gran parte deles, a declarar dereitos e liberdades dos particulares, e, incluso, a autoprotexerse, desde unha perspectiva formal, fronte ás eventuais operacións de modificación da Constitución mediante a fixación de procedementos de reforma constitucional.

Sen ter en conta, en consecuencia co que veño de apuntar, as moitas e decisivas deficiencias do réxime político da Confederación para avanzar no camiño da consolidación dos logros da Independencia e da Revolución —deficiencias ás que, como haberemos ver máis adiante referiuse pormenorizadamente o propio Alexander Hamilton nun dos artigos iniciais do libro que agora ten o lector nas súas mans—, non é posible entender o impulso que levou á convocatoria dunha Convención constituínte e á aprobación final da Constitución da que este

¹⁰ Cfr., respecto destas constituicións estatais, Gordon S. Wood, «La costruzione della repubblica: 1760-1820», en Bernard Baylin e Gordon S. Wood, *Le origini degli Stati Uniti*, Bologna, Il Mulino, 1987, pp. 298-302; e Gordon S. Wood, *The creation of the American Republic, 1776-1787*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1969, pp. 306 e ss.

mesmo libro ía conformarse como o seu primeiro e máis brillante comentario. A idea de que o tipo de unión política que a Confederación aseguraba era inservible por insuficiente, é dicir, pola ausencia de instrumentos efectivos de cohesión entre os estados, fora gañando espazo socialmente, en realidade, desde bastante tempo antes de que Hamilton a expresara con rotunda claridade. En 1783, dous anos despois de os Artigos da Confederación seren ratificados polo Segundo Congreso Continental, Peletiah Webster, un comerciante e publicista de Filadelfia, manifestaba con contundencia nun folleto por que, ao seu xuízo, avanzar na unión entre os estados resultaba unha necesidade inaprazable para as relacións exteriores no novo territorio independente: «Se se xunguen baixo unha forma de goberno [*constitution*] natural, adecuada e eficaz [os estados] serán unha potencia forte, rica e crecente, con grandes reservas e medios para se defenderen. Ningunha potencia extranxeira atreverase tan rapidamente a atacalos ou ofendelos. Moi pronto gozarán de respecto. E, como exportan esencialmente materias primas e víveres e importan sobre todo produtos rematados, o comercio con eles será obxecto principal de toda nación industrial [*manufacturing nation*] de Europa e das colonias do sur de América. Como é natural, buscarase a súa amizade e o seu comercio, e toda potencia coa que manteñan relacións amigables aumentará a súa seguridade»¹¹.

Mais a necesidade de reforzar a unión política entre os estados confederados procedía tamén, en non menor medida, da propia evolución política interna da Confederación, na que ás disputas sobre reclamacións territoriais entre os estados pronto se uniron aos conflitos derivados dos impagamentos de débedas e impostos por parte dos colonos. Rematada xa a Guerra de Independencia, non foi infrecuente que os diferentes movementos

¹¹ Tomo a referencia de Willi Paul Adams, *Los Estados Unidos de América*, Madrid, Siglo XXI, 1985, p. 38.

nos que se agrupaban os debedores asaltaran tanto os tribunais coma as poxas de terras coa finalidade de sabotear poxas os mecanismos de recadación fiscal vixentes en cada territorio: «Os temores a perder as propiedades e a unha sublevación da orde social acentuáronse notablemente a partir de 1786, cando estalou na parte occidental de Massachusetts a rebelión de debedores de Shays, liderada por un soldado da Revolución que loitara en Bunker Hill»¹². A rebelión foi pronto sofocada, pero as guerillas mantivéronse activas ata a primavera de 1787.

Este preocupante panorama viuse seriamente agravado, ao final, por unha situación que, xa contemporaneamente Jefferson habería cualificar, con precisión, como de «despotismo electivo». Nas súas *Notas sobre Virxinia*, redactadas en 1781 e corrixidas no verán de 1782, escribe o futuro presidente da Unión, referíndose á situación vixente no momento en boa parte dos estados da Confederación: «Todos os poderes do goberno —lexislativos, executivos e xudiciais— recaen finalmente no corpo lexislativo. Concentralos nas mesmas mans é precisamente a definición do goberno despótico. [...] Non loitamos por un *despotismo electivo*, senón por un goberno non só baseado sobre principios libres, senon onde os poderes do goberno estean tan divididos e equilibrados por diversos corpos de maxistraturas que ninguén poida trascender os seus límites legais sen verse efectivamente contido polos outros»¹³. Certamente, a «tiranía lexislativa»¹⁴ das asembleas estatais dos territorios declarados independentes tendía, en non poucas ocasións, a concentrar no poder lexislativo funcións e potestades pertencentes ao executivo e incluso ao xudicial: «En varios estados os lexisladores usurparon poderes considerando que actuaban correctamente ao se

¹² Philip Jenkins, *Breve historia de los Estados Unidos*, cit., p. 84.

¹³ Cfr. Thomas Jefferson, *Autobiografía y otros escritos*, Madrid, Tecnos, 1987, pp. 240-241 (cursivas no orixinal).

¹⁴ Tomo a expresión de Gordon S. Wood, *The creation of the american republic, 1776-1787*, p. 189.

apoderaren das funcións executivas e xudiciais que constituían o sistema de goberno. As lexislaturas dos estados interviñan nos procedementos xudiciais, modificaban as sentenzas dos tribunais, autorizaban apelacións, reabrían controversias, interpretaban as normas e concedían excepcións a respecto do dereito vixente»¹⁵. Segundo recoñecía o Consello de Censores do estado de Vermont (órgano que trataba de garantir unha separación de poderes axeitada e efectiva) as leis eran «modificadas, cambiadas de novo, melloradas, empeoradas... e mantidas nunha situación tan flutuante que os membros das comisións civís a duras penas sabían cal era a lei aplicable». En coherencia cunha situación tan anormal, James Madison chegou a subliñar que os estados tiñan aprobadas máis leis nos dez anos que seguiron á Independencia que durante todo o período da colonia¹⁶. Tal foi a transcendencia do problema, que a cuestión política da tiranía lexislativa no período previo a Convención de Filadelfia estivo moi presente na discusión constituínte e foi clave, como máis adiante apuntarei, na adopción dunha das grandes achegas xurídico-políticas do constitucionalismo norteameriano: falo, claro está, do control xudicial da constitucionalidade das leis¹⁷.

A idea, pois, de que o sistema da Confederación tiña que ser modificado en maior ou menor grado ía abríndose camiño consonte a propia Confederación amosaba máis abertamente a súa incapacidade para facer fronte ás limitacións e aos problemas internos e exteriores do que nacera só coma unha «firme liga de amizade». En 1785 varios representantes dos estados de Virxinia e Maryland reuníronse na localidade de Alexandría, moi preto da futura capital da Unión, coa finali-

¹⁵ Cfr. Alfred H. Kelly, Winfred A. Harbison e Herman Belz, *The American Constitution. Its origins & Development*, cit, p. 88 e, en xeral, sobre a cuestión, pp. 87-90.

¹⁶ Tomo a información e máis a cita de Madison de Gordon Wood, *La revolución americana*, cit., p. 193-194.

¹⁷ Téñome referido a este asunto no meu libro *El valor de la Constitución. Separación de poderes, supremacía de la ley y control de constitucionalidad en los orígenes del Estado liberal*, cit., pp. 103 e ss.

dade de debater sobre cuestións económicas de importancia común para os estados, concluíndo a necesidade de solicitar do Congreso Continental a adopción dunha regulación en materia comercial para o conxunto do territorio da Confederación. O ano seguinte, en setembro, o lexislativo do estado de Virxinia urxía de novo os lexisladores dos restantes estados a reunírense na vila marítima de Annapolis (Maryland), que fora temporalmente capital dos territorios sublevados no intre en que se asinou o Tratado de París. A xuntanza, que tivo lugar finalmente entre o 11 e o 14 de setembro, reuniu tan só os representantes de cinco estados (Pensilvania, Nova Jersey, Delaware, Nova York e a propia Virxinia) entre os que ían estar os dous principais redactores d'*O Federalista*: Alexander Hamilton, delegado por Nova York, e James Madison, un dos dous representantes de Virxinia. Aínda que a reunión de Annapolis, como a previa de Alexandría, foi convocada coa finalidade de debater cuestións relativas ao comercio, sobre as que se pensaba facer propostas ao Congreso da Confederación (o nome oficial do conclave foi, de feito, «Procedemento dos comisionados para remediar os defectos do goberno federal»), o certo é que de alí saíu a convocatoria dunha futura Convención en Filadelfia, que remataría por converterse en constituínte¹⁸. Foi Hamilton, de feito, quen presentou o 14 de setembro unha resolución, aprobada logo por unanimidade, na que se chamaba a todos os estados confederados a participaren nunha convención especial que tería como finalidade introducir modificacións nos artigos da Confederación para corrixir os seus numerosos defectos, adaptando así «a Constitución do Goberno federal ás necesidades da unión». Do mesmo xeito, o Congreso confederal, reunido en Nova York, reclamou ás diferentes lexislaturas dos estados acu-

¹⁸ Os documentos relativos á reunión de Annapolis, e a súa resolución final, poden consultarse en <http://web.archive.org/web/20080918084957/>; en <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/annapoli.htm>; e, tamén, en <http://teachingamericanhistory.org/library/document/annapolis-convention-resolution/> [citado xuño 2016].

dir a Filadelfia «co único e expreso fin de revisar os Artigos da Confederación e propoñer ao Congreso e aos legislativos cambios e acordos que, se fosen aprobados polo Congreso e polos estados, adecuarían a Constitución da Federación ás necesidades do goberno e mantemento da nación»¹⁹.

A Convención de Filadelfia abríuse, como xa se dixo, o 25 de maio de 1787, data, sen dúbida algunha, para a historia. E non soamente para a dos Estados Unidos, historia esa da cal a Convención significou o instante do comezo da súa verdadeira fundación, senon, máis en xeral, para o devir da evolución do liberalismo e do constitucionalismo a ambas as dúas beiras do Atlántico²⁰. Por máis que convocada, como acaba de apuntarse, co «único e expreso fin de revisar os Artigos da Confederación», o certo foi que, dende a apertura dos seus traballos, puido verse con absoluta claridade que a maioría dos representantes dos estados chegaban a Filadelfia dispostos a superar, e moi de lonxe, aquel horizonte limitado. Deste xeito, o gobernador de Virxinia, Edmund Randolph presentou o 29 de maio, apenas abertas as sesións, o chamado *Plan de Virxinia* (ou *Plan Randolph*) cuxo contido pouco ou nada tiña que ver cunha mera reforma do sistema de goberno entón vixente. Co fin de cumprir os obxectivos perseguidos coa creación da Confederación, («[...] a defensa común, a seguridade, a liberdade e o benestar xeral») o Plan, composto de 15 puntos, propoñía, entre outras cousas, a creación dun legislativo nacional de dúas cámaras (a primeira elixida polo pobo de todos os estados de xeito proporcional á súa poboación e a segunda polos membros da primeira cámara entre persoas previamente nominadas polos legislativos estatais), dun executivo nacional elixido polo órgano legislativo e dun poder xudicial nacional, conformado por un ou máis tribunais supre-

¹⁹ Tomo a derradeira cita textual de Willi Paul Adams, *Los Estados Unidos de América*, cit., p. 39.

²⁰ Pode verse ao respecto o meu libro *La construcción de la libertad. Apuntes para una historia del constitucionalismo europeo*, Madrid, Alianza Editorial, 2010, pp. 86-97.



A Convención de Filadelfia, por Howard Chandler Christy

mos e por tribunais inferiores elixidos polo lexislativo nacional²¹. De feito, foi a reacción que a presentación do *Plan de Virxinia* suscitou, case que de contado, no interior da Convención a que viría demostrar cal era a verdadeira correlación de forzas presente no seu seo, no relativo á ambición reformadora que aquela debía ter. En efecto, como texto alternativo ao *Plan de Virxinia*, os pequenos estados (Connecticut, Nova York, Nova Jersey, Delaware e o delegado de Maryland, Luther Martin) levaron ante os delegados o chamado *Plan de Nova Jersey*, que mantiña a idea orixinal confederada dunha liga de Estados e non dunha nova e auténtica nación²². Mais o Plan, votado na Convención o día 19 de xuño, foi rexeitado polo voto de sete estados contra tres, ao ser anulado o voto dun deles tras producirse un empate entre os membros da súa delegación. A Convención, que voltou, pois, sobre o *Plan de Virxinia*, configurado, en consecuencia, como o proxecto de Constitución sobre o que aquela ía debater, quedou dividida en gran medida entre os intereses contrapostos dos estados máis poboados e os de menos poboación²³, contraposición que non puido superarse finalmente ata o acordo de consenso que supuxo o coñecido coma *Compromiso de Connecticut*, ao que se chegou o 16 de xullo: en virtude do mesmo, a Cámara de Representantes do Congreso sería elixida en proporción

²¹ O texto do *Plan de Virxinia* pode consultarse en Ralph Ketcham (ed.), *Escritos antifederalistas y debates de la convención constitucional de Estados Unidos*, cit, pp. 47-52. Outra das propostas relevantes do Plan era a creación dun Consello de Revisión, formado polo executivo e un número conveniente de membros do Poder Xudicial Nacional, órgano que tería como misión «examinar todas as leis no lexislativo nacional, antes de que este opere, e cada lei dos lexislativos particulares de cada estado». Á importancia desta proposta, finalmente rexeitada, como antecedente da futura *judicial review of legislation*, téñome referido devagar no meu libro *El valor de la Constitución. Separación de poderes, supremacía de la ley y control de constitucionalidad en los orígenes del Estado liberal*, cit., pp. 148-158.

²² O texto do *Plan de Nova Jersey* pode consultarse, igualmente, en Ralph Ketcham (edit.), *Escritos antifederalistas y debates de la convención constitucional de Estados Unidos*, cit, pp. 77-80.

²³ Os contrastes eran moi notables, por exemplo, entre os moi poboados estados de Virxinia (748.000 habitantes) ou Massachusetts (378.000), por unha banda, e os moito menos de Vermont (86.000) ou Xeorxia (83.000), pola outra. Datos de poboación dos diferentes estados da Unión a altura de 1790 poden verse en Philip Jenkins, *Breve historia de los Estados Unidos*, cit., cadro 2.1 da páxina 89.

á poboación dos diferentes estados; cada estado elixiría, por igual, e independentemente do seu número de habitantes, un total de dous senadores, que serían designados polos lexislativos de cada estado²⁴; no senado o voto sería persoal e non por delegacións; ademais, aínda que as dúas cámaras participarían no proceso legislativo, só a de representantes podería presentar o proxecto de presupostos. Connecticut, que desempeñou un importante papel na Convención, como ponte de entendemento entre os estados de Nova Inglaterra e os do sur, deulle o nome, deste xeito, a un acordo que rematou por ser indispensable para facer posible o éxito do proceso constituínte de Filadelfia²⁵.

Pechado o gran compromiso que posibilitou o aprobación final do texto da Constitución, fito histórico que tivo lugar o 17 de setembro, a Convención rematou os seus traballos, por máis que non todos os seus membros aceptarán ao cabo asinar o texto que dos mesmos resultara: rexeitaron facelo o comerciante Elbridge Gerry; o terratenente, George Mason, un dos máis destacados dirixentes do grupo antifederalista na Convención; e o avogado, Edmund Randolph, que tivera tamén nela un protagonismo moi notable. Un grupo máis numeroso abandonou a constituínte sen chegar a poñer a súa sinatura no pé do novo texto aprobado en Filadelfia: entre os trece membros da Convención que actuaron deste modo, algúns como os avogados Luther Martin, Oliver Ellsworth e John Francis Mercer foran igualmente moi activos nos debates desenvolvidos dende a apertura da asemblea. Pero entre os que si optaron decididamente polo voto afirmativo atopábanse algúns dos políticos norteamericanos máis importantes do Estado-nación que co seu decidido apoio estaba a piques de nacer: George Washington, Rufus King, o gobernador Morris, James Wilson, Alexander Hamilton, Benjamin Franklin, James

²⁴ A enmenda número 17 á Constitución, adoptada no ano 1913, mudou o sistema de elección parlamentaria, ata entón vixente, polo de elección popular.

²⁵ A edición indispensable, pola súa amplitude, é a de James Madison, *The debates in the Federal Convention of 1787 which framed the Constitution of the United States of America*, Buffalo, Prometheus Books, 2007.

Madison ou John Rutledge formaron parte do bloque máis numeroso, formado por 39 delegados, que tería reservado desde entón un lugar de honra na historia dos Estados Unidos²⁶. A estes tres grupos cómpre engadir, en todo caso, o de aqueles que non puideron asistir á reunión da Convención: por exemplo, o líder antifederalista Samuel Adams, que caera enfermo, ou os grandes políticos Thomas Jefferson e John Adams, titulares de sendas embaixadas no estranxeiro.

Maís alá das súas diferenzas no distinto protagonismo que xogaron no proceso de creación dos Estados Unidos de América, a historia do país outorgoulles en conxunto o merecido título de Pais Fundadores (*Founding Fathers*), recoñecendo, dese xeito, o decisivo papel de todos eles na transformación da previa Confederación na nova Unión federal americana²⁷. De diversa profesión (avogados, terratenentes, militares, xuíces, médicos, escritores e todos políticos ao cabo), os constituíntes, a idade media dos cales situábase nos 42 anos, destacaban en xeral pola súa xuventude —cando menos con parámetros de hoxe—, a súa notable preparación e unha experiencia política indubidable, forxada, entre outros lugares, no Congreso Continental, do que trinta e nove foran membros nun ou noutro intre, e nas convencións constituíntes dos estados creadas tras a correspondente declaración de independencia, nas que oito membros da Convención tiñan actuado no pasado. Sete foran, ademais, gobernadores e unha terceira parte, membros veteranos do exército continental, aquel gran «disolvente das lealdades estatais», según o definira o propio Washington²⁸.

²⁶ En ocasións menciónase a cifra de 40 asinantes: tal diferenza débese ao feito de que, quen sería máis tarde secretario persoal do presidente Washington, William Jackson, que actuou como secretario da Convención, asinou tamen, en calidade de testemuña do acto, o texto constitucional.

²⁷ Véxase, ao respecto, Richard Bernstein, *The Founding Fathers reconsidered*, Oxford University Press, 2009.

²⁸ Tomo a referencia e os datos precedentes de Gordon Wood, *La revolución americana*, cit., p. 208.

Aprobada, polo tanto, a Carta constitucional por gran maioría, e por delegados pertencentes aos doce estados que participaron na Convención, non obstante, restaba por diante un proceso indispensable para que a entrada en vigor daquela puidera producirse: o da ratificación da Constitución federal por parte das respectivas asembleas dos estados que enviaran as súas delegacións a Filadelfia. A Constitución dispoñía a ese respecto no primeiro parágrafo do seu último artigo, o VII, que «a ratificación polas convencións de nove estados chegará para que esta Constitución entre en vigor polo que respecta aos estados que a ratifiquen». Será no contexto político e social que formulaba tal esixencia constitucional na que debe situarse a obra que agora presentamos, pois, segundo se analizará devagar nas seguintes páxinas, *O Federalista* foi o resultado de xuntar nunha obra única o conxunto dos artigos xornalísticos que James Madison, Alexander Hamilton e John Jay publicarán en diversos dirarios de Nova York en defensa da obra constituínte coa finalidade de favorecer a súa posterior ratificación polos estados.

2. Os artigos d’*O Federalista* e a ratificación da Constitución de Filadelfia

Foi Thomas Jefferson, un dos norteamericanos máis importantes do seu tempo, home de vastísima cultura, publicista inesgotable e político de longa traxectoria que culminou a súa brillante carreira ocupando o cargo de terceiro presidente da Unión Americana (1801-1809), quen expresou no seu día, con admirable claridade, a convicción que explica en gran medida a existencia dunha obra de pensamento de orixe tan inclasificable como é *O Federalista*. Nunha misiva ao coronel Edward Carrington, datada en París o 16 de xaneiro de 1787²⁹, cando

²⁹ A carta pode consultarse, extractada, en Thomas Jefferson, *Autobiografía y otros escritos*, Madrid, Tecnos, 1987, pp. 434-435, de onde proceden todas as citas.

Jefferson desenvolvía ante a corte do rei Luís XVI a importantísima responsabilidade de embaixador da Confederación que estaba a piques de renacer coma Estado federal, reflexionaba o virxiniano sobre por que «os tumultos de América», contra os que resultaba en principio previsible unha radical oposición política e social, non atoparon en Europa, porén, «unha opinión desfavorable», un fenómeno explicable, segundo o futuro presidente, polo xeito en que o pobo se decantara respecto deles finalmente: «Que o pobo se teña posto de parte do goberno — escribía Jefferson ao gran militar e político, nado en Virxinia coma él— tivo un grande efecto sobre a opinión francesa. Estou convencido —engadía— de que a sensatez do pobo constituirá sempre o mellor exército». Era no contexto desta reflexión na que Jefferson subliñaba a importancia da opinión pública («O pobo é o único censor dos seus gobernantes»), tan decisiva como para que a educación do propio pobo pasase a converterse nun elemento esencial no funcionamento de calquera Estado representativo: «O xeito de evitar as intervencións irregulares do pobo é proporcionarlle unha información completa dos seus asuntos a través dos xornais públicos, procurando que penetren en toda a masa popular». A conclusión que o futuro presidente obtiña do seu razoamento don deixa lugar a dúbidas sobre a importancia que el mesmo, e con el, os revolucionarios norteamericanos, lle concedían ao papel esencial da opinión pública: «Como a base do noso goberno é a opinión do pobo, a súa primeira finalidade ten que ser manter ese dereito, e se eu tivera que decidir entre un goberno sen xornais ou xornais sen un goberno non vacilaría nin un instante en preferir o segundo. Pero todo home debería recibir esas publicacións e ser quen de delas». Tras estas consideracións, Jefferson exhortaba o seu interlocutor, membro entón do Congreso da Confederación que sucedera ao Segundo Congreso Continental, a alimentar «o espírito no noso pobo e a manter viva a súa atención», pois «tan pronto como deixen de prestar atención aos asuntos públicos, vós, coma min, o Congreso

e as Asembleas, os xuíces e os gobernadores, converterémonos todos en lobos».

Non é, pois, de estrañar, que quen todo isto escribía en xaneiro de 1787, xusto catro meses antes de que se abriera en Filadelfia a Convención constituínte, destacase a grande importancia d’O *Federalista* un ano e medio despois, cando estaba a producirse o proceso de ratificación do texto da Constitución polas asembleas estatais, cuxos delegados (agás os de Rhode Island) participaran na citada Convención. Certamente, nunha misiva a James Madison, datada en París o 18 de novembro de 1788³⁰, cando, como veremos máis abaixo, a inmensa maioría dos estados tiñan xa ratificado o documento constitucional, Jefferson, atribúe ao seu interlocutor o mérito fundamental dunha obra que tiña tres asinantes («[...] no que toca ao *Federalista*, tíñanme mencionado os nomes dos tres autores. Lino con atención, pracer e aproveitamento e convencínme de que non había nada nel dunha desas mans³¹, e pouca cousa doutra delas³². Meirande é o mérito da terceira»). Subliña tamén o feito relevante de que o propio Madison rematara por defender nos artigos redactados por el posicións que non coincidían exactamente co seu pensamento persoal³³ («Nalgunhas partes pódese descubrir que o autor só pretende dicir o mellor que pode dicirse en defensa de opinións que el non comparte»)

³⁰ Véxase Thomas Jefferson, *Autobiografía y otros escritos*, cit., pp. 479, de onde proceden todas as citas.

³¹ Jefferson estase referindo a John Jay, quen, segundo se verá, redactou só unha pequena parte dos artigos d’O *Federalista*.

³² Jefferson refírese agora a Alexander Hamilton, co que mantiña xa entón diferenzas políticas moi notables, sobre todo no relativo ao grao de centralización que debería ter o novo Estado federal prefigurado na Carta de Filadelfia.

³³ Jefferson fai aquí referencia ás posicións de James Madison, moito máis cercanas ás súas propias, que as dos máis destacados federalistas e especialmente as de Alexander Hamilton. Véxase ao respecto o estudo preliminar de Ramón Máiz a *El Federalista* («Federalismo y republicanismo en la teoría política de James Madison y Alexander Hamilton»), en Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, *El Federalista*, Madrid, Akal, 2015, pp. 7-76. E tamén Giovanni Bognetti, “Per il bicentenario del *Federalista*”, en Miryam Iacometti (Edit.), *Scritti scelti di Giovanni Bognetti*, Milán, Giuffrè, 2015, pp. 164 e ss. e nota 6.

e proclama sen reparos a importancia da obra, segundo el «o mellor comentario sobre os principios do goberno que xamais se ten escrito», texto que establecía «firmemente o plan do goberno» e que tiña feito ao virxiniano «rectificar en varias cuestións».

Por que resultou, en todo caso, necesario, levar a cabo unha activa acción xornalística de pública defensa e promoción do texto constitucional adoptado en Filadelfia? Cal foi o impulso que, nese contexto político, levou a Hamilton, Madison e Jay a escribiren os artigos de xornal que formarían despois o texto d'*O Federalista*? Dar cabal resposta a estas preguntas esixe ter en conta o feito sobranceiro de que aínda que a Constitución fora aprobada por unha abrumadora maioría dos 55 delegados que asistiron á Convención de Filadelfia (39 pronunciáronse a favor, 3 en contra e 13 non estiveron presentes no acto de votación), xa durante o debate constituínte manifestárase aberto e mesmo en ocasións agremente, tanto dentro como fóra dos muros do *Independence Hall* no que se reunía a Convención, un agudo debate que, para simplificar, enfrontaba a federalistas e antifederalistas³⁴.

Xa aprobado, o texto constitucional presentouse o 20 de setembro ao 8º Congreso da Confederación, no que comezou por debaterse abertamente unha cuestión que fora tamén obxecto de confrontación nas sesións da Convención constituínte: se a Convención se excedera nos seus poderes ao proceder, non á mera reforma dos artigos da Confederación, senón, indo moito máis alá, á redacción dunha Constitución de nova planta, de carácter federal, que supoñía a transformación radical da precedente forma de goberno. Pero, deixando finalmente de lado

³⁴ Unha escolma significativa das posicións mantidas con ocasión do debate constituínte polos antifederalistas pode verse en Ralph Ketcham (ed.), *The Anti-Federalist Papers and the Constitutional Convention Debates*, Nova York, Mentor Book, 1986 (existe tradución española en Ralph Ketcham (edit.), *Escritos antifederalistas y debates de la convención constitucional de Estados Unidos*, Barcelona, Editorial Hacer, 1996.

ese debate, superado claramente polos feitos, o propio Congreso optou, transcorrida unha semana, por dar cumprimento ás previsións, referidas hai un pouco, do artigo VII do texto constitucional: o día 28 mandou ás lexislaturas dos Estados que reuniran as asembleas que deberían votar sobre a ratificación da Constitución. Tal é a conxuntura na que xorde a iniciativa de Hamilton, Madison e Jay de utilizar os xornais para explicar e defender os contidos do texto aprobado en Filadelfia, a filosofía política na que aqueles se baseaban e a grande utilidade que todos eles terían para o mellor futuro, tanto interno como externo, da Unión Americana.

De feito, o proceso histórico da ratificación estivo todo el marcado polas discusións en xornais, panfletos e reunións de todo tipo que serviron para articular politicamente a confrontación entre os partidarios e os contrarios tanto do novo Estado que se configurara en Filadelfia como, máis en concreto, desta ou daquela das decisións que, en relación con asuntos específicos da regulación constitucional, tiña adoptado a Convención. Os antifederalistas³⁵ (Patrick Henry, o descoñecido que asinou ata cinco ensaios baixo o pseudónimo *John DeWitt*, os que asinaron as súas diatribas contra a Constitución tamén cos pseudónimos de *Cato*, *Brutus* e *Centinel* —correspondentes, respectivamente, a George Clinton, Robert Yates e Samuel Bryan—, ou os artigos do chamado *The Federal Farmer*³⁶) manexaron una ampla batería de argumentos³⁷: dende a xa apuntada refutación do poder da Convención para redactar unha Constitución que

³⁵ Poden verse varios dos seus textos máis coñecidos, na súa lingua orixinal, en Ralph Ketcham (edit.), *The Anti-Federalist Papers and the Constitutional Convention Debates*, cit.

³⁶ Os escritos aparecidos baixo a sinatura de *The Federal Farmer*, moitos deles publicados no *Country Journal* de Poughkeepsie, entre novembro de 1787 e xaneiro de 1788, foron atribuídos durante moito tempo a Richard Henry Lee, delegado de Virxinia no Congreso Continental reunido entón en Nova York, pero hoxe pénsase que a súa autoría corresponde moi probablemente ao antifederalista de Nova York, Melancton Smith. Tomo os datos de Ralph Ketcham (edit.), *Escritos antifederalistas y debates de la convención constitucional de Estados Unidos*, cit, p. 292.

³⁷ Alfred H. Kelly, Winfred A. Harbison e Herman Belz, *The American Constitution. Its origins & Development*, cit., pp. 108-110.

consideraban ilegal por ter mudado por completo o réxime da Confederación sen dispoñeren os constituíntes dun mandato expreso, ata a acusación de que no novo texto se reflectían soamente os intereses económicos da oligarquía empresarial, financeira e territorial, pasando polo argumento anticentralista (a Constitución, afirmaban os antifederalistas, creaba un forte e poderoso poder central a conta da autonomía dos estados da Unión, reducidos a un papel secundario completamente inaceptable) ou pola aberta denuncia de que un texto constitucional que non contiña unha declaración de dereitos, según insistirá en reclamar George Mason, non podía ser considerado como tal, denuncia que compartía dende a distancia o propio Jefferson³⁸.

Entre outros moitos políticos e intelectuais, Hamilton, Madison e Jay reaccionaron fronte á liña de ataques e desautorizacións dos antifederalistas, ben se tratase daqueles que xa foran expresados durante o debate constituínte, ben daqueles outros, en moitas ocasións mera repetición dos anteriores, aparecidos con motivos do proceso de ratificación. En realidade *O Federalista* foi, ao cabo, a grande obra do pensamento político na que quedou reflectido para a historia o militante compromiso de tres dos dous máis relevantes Pais Fundadores (*Founding Fathers*) dos Estados Unidos a prol da obra dos constituíntes e do futuro da República Federal que acababa de nacer. Malia con non irrelevantes puntos de diverxencia entre si, as respectivas biografías dos tres grandes políticos que redactaron man a man a que remataría por ser, sen dúbida, unha das grandes achegas á historia do pensamento político contemporáneo, explican a súa actuación nun momento central da historia da nación americana que, coa Constitución xa redactada, estaba a piques de nacer.

Nados os tres nun período temporal moi reducido —a ducia de anos que transcorren entre 1745 e 1757—, as orixes sociais

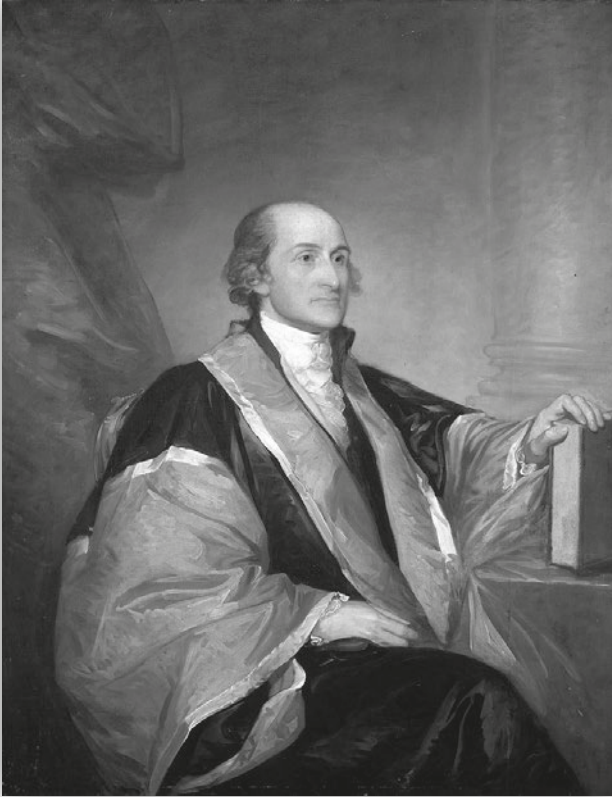
³⁸ Na xa citada carta a James Madison, do 18 de novembro de 1788, Jefferson apuntaba que «no que toca a Declaración de dereitos, siño a creer, non obstante, que debería engadirse», en Thomas Jefferson, *Autobiografía y otros escritos*, cit., p. 479.

de Jay (1745-1829), Madison (1751-1836) e Hamilton (1757-1804) non eran, en todo caso, coincidentes. Jay, orixinario de Nova York, fillo e neto de comerciantes ben situados, entrou a estudar con 15 anos no King's College (a futura Universidade de Columbia), comezou a traballar como avogado en 1764 e, dez anos despois, cumpridos os 29, casou con Sarah Livingston, un matrimonio moi favorable socialmente para el, pois Sarah era filla do entón gobernador de Nova Jersey, William Livingston, o que supuxo para Jay establecer importantes conexións coas familias que controlaban o poder político nos territorios da colonia. No ascenso social de Alexander Hamilton resultou tamén fundamental o seu bo casamento, malia seren as súas orixes moito máis humildes que as de Jay: nado en Charlestown, en Nevis, nas Indias Occidentais Británicas, o futuro gran político e lexislador era fillo ilexítimo de Alexander Hamilton, un pobre comerciante ambulante escocés de estirpe aristocrática, e tivo que traballar desde moi neno, pero a súa notable aplicación e habelencia no oficio de contable facilitoulle a marcha a Nova York en 1772 con apenas 15 anos: alumno primeiro da Elizabethtown School, pasou pronto, como Jay, ao King's College, onde puido estudar grazas a unha bolsa e onde se doutorou en leis con brillantes cualificacións. James Madison, o terceiro dos autores d'*O Federalista*, houbo de superar moitos menos atrancos sociais que os seus dous compañeiros: cando veu ao mundo en Port Conway, no condado de King George (Virxinia), o seu pai era xa un terratenente sureño rico e poderoso. Con 18 anos Madison trasladouse ao College of New Jersey (actualmente a prestixiosa Universidade de Princeton), onde se graduou en Humanidades, aínda que non tardou en comezar os seus estudos de Dereito, converténdose axiña nun coñecido e respectado avogado.

Ninguha das diferenzas biográficas apuntadas impediu, en todo caso, que Hamilton, Madison e Jay foran, de xeito coincidente, tres dos principais protagonistas do proceso revolucionario que conduciu, primeiro á declaración de inde-

pendencia das colonias británicas en América do Norte e, máis tarde, á creación dos Estados Unidos, aquel país do que despois escribiría Tocqueville que en ningún outro coma nel fora posible apreciar a influencia exercida polo seu punto de partida histórico sobre o porvir dun novo Estado³⁹. De todos os xeitos, a actuación de cada un dos tres federalistas no proceso que se abriu coa insurrección contra a potencia colonial presenta de novo importantes diferenzas, sobre todo no que se refire á súa participación no conflito armado entre Gran Bretaña e as colonias que viñan de declararse independentes. Mentres Madison non prestou o servizo militar nin participou en combate debido á súa fráxil saúde e a súa baixa estatura, John Jay tampouco o fixo, aínda que por causas ben distintas: tras o inicio da contenda, en 1775, Jay desenvolveu primeiro unha importante actividade política e ocupouse, máis tarde, dunha destacada actividade diplomática, ao encargarse de misións de tal natureza inicialmente en España e posteriormente en París, de onde regresou en 1784, cando a Guerra de Independencia xa tiña rematado (1783). En claro contraste coa ausencia de Madison e Jay dos campos de batalla, onde os sublevados loitaban pola súa liberdade, Alexander Hamilton si tivo, desde o inicio da contenda, un moi notable protagonismo militar: entrou a formar parte do exército continental tras o estalido da guerra, con tanta valentía e determinación que a asemblea lexislativa de Nova York axiña o nomeou, en 1776, capitán de artillaría. Nese mesmo ano participou Hamilton en importantes batallas (Long Island, White Plains e Trenton) e, recén comezado o ano 1777, gañou un gran recoñecemento militar na decisiva batalla de Princeton, na

³⁹ «América é único país onde se ten podido asistir aos desenvolvementos naturais e tranquilos dunha sociedade e onde ten sido posible precisar a influencia exercida polo punto de partida sobre o porvir dos Estados», en Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, Madrid, Aguilar, 1989, vol. I, p. 31.



John Jay como presidente do Tribunal Supremo dos Estados Unidos, óleo de Gilbert Stuart

que logrou unha victoria total sobre os casacas vermellos británicos, moi superiores en número. En premio aos seus destacados méritos no campo de batalla, Washington nomeouno tenente xeneral e incluíuno no seu estado maior. A brillante traxectoria militar de Hamilton culminou coa súa participación na batalla de Yorktown, na que a vitoria dos rebeldes supuxo o paso definitivo no final das hostilidades militares da Guerra de Independencia.

Como non podía suceder doutro xeito, a esperada chegada da paz tras o longo enfrontamento armado, que deixou máis de cen mil mortos, supuxo un forte pulo a todo o proceso histórico que ía rematar coa creación da Unión Americana. E tamén, aquí, desde diferentes posicións, e xa antes da tarefa común na redacción e publicación dos artigos d'*O Federalista*, os seus autores destacaron polo protagonismo político que cada un desenvolveu cara ao obxectivo común de crear unha nova nación e un novo Estado. Hamilton, que pronto gañou sona como bo avogado no bufete que abriu en Nova York grazas á axuda do seu sogro, foi elixido en 1782 representante dese mesmo estado no II Congreso da Confederación, que se xuntou en Filadelfia: nel defendeu —na que habería constituír cara ao futuro unha das súas principais teimas políticas— a necesidade de constituír un goberno forte que puidera facer fronte á dificultísima situación política, social e económica que atrevesaba a Confederación constituída en 1777 tras os desastres da guerra. Pero Hamilton participou tamén, de xeito destacado, na xa antes citada Convención de Annapolis (11-14 de setembro de 1786), da que saíu, segundo xa se apuntou, a convocatoria da Convención de Filadelfia, que remataría por ser constituínte. Na xuntanza de Annapolis coincidiu Hamilton con James Madison, que xa formara parte en 1776 da Convención de Virxinia, na que colaborou activamente con Thomas Jefferson na redac-

ción da Constitución da primeira das colonias en declararse independente. Recorrendo un camiño similar ao dos seus compañeiros, Madison pasou en 1780 a formar parte do II Congreso Continental en representación do seu Estado, onde permaneceu tres anos, período no que rematou por coincidir con Hamilton, cando, xa en marzo de 1781, o II Congreso transformouse no I Congreso da Confederación. En 1783 retornou a Asemblea de Virxinia, en representación da cal asistiu, como vén de apuntarse, na xuntanza de Annapolis, en compañía, entre outros, de Alexander Hamilton. Os dous culminarían ese destacado protagonismo no proceso revolucionario formando parte da Convención de Filadelfia, redactora da Constitución que, xunto con Jay, defenderían a través dos artigos d' *O Federalista*. O propio Jay desenvolveu tamén nos anos previos á Convención un notable papel político, primeiro como delegado na Convención do estado de Nova York entre 1776 e 1777, logo na presidencia do Tribunal Supremo do Estado e finalmente, no remate de 1778, no posto de presidente do II Congreso Continental.

Pero todas esas confluencias e contactos parciais entre Hamilton, Madison e Jay haberían deixar unha profunda pegada para a historia americana e tamén para a do constitucionalismo cando, xa pechada a Convención de 1787 e redactada a Constitución, que viña substituír os Artigos da Confederación, os tres grandes publicistas e políticos afrontaron a tarefa común de defender, para alén das, en ocasións relevantes diferenzas que sobre diversos aspectos daquela mantiñan entre eles, o novo texto fronte aos seus máis enconados adversarios: os antifederalistas. Entre o 27 de outubro de 1787 e o 4 de abril de 1788, tres xornais de Nova York, *The Independent Journal*, *The New York Packet* e o *Daily Advertiser*, publicaron un total de 77 artigos de prensa, a gran maioría aparecidos nos dous primeiros rotativos e só un par deles

no último⁴⁰. Asinados todos baixo o pseudónimo de *Publius*⁴¹, engadirónselle logo os oito restantes (78 a 85)⁴², textos estes que foron publicados, antes que na prensa, no segundo volume da primeira edición do *Federalista* como libro. Todos eles compoñen, en suma, os 85 textos que conforman o contido dunha obra que foi xa contemporaneamente publicada en dous volúmenes, en maio de 1788, por J. e A. McLean⁴³ co título d'*O Federalista*. A obra pasaría a editarse baixo o nome d'*Os artigos do Federalista* (*The Federalist Papers*), co que hoxe é tamén coñecida, xa comezado o século xx. Máis alá da polémica sobre a autoría de cada un dos 85 artigos que compoñen a obra⁴⁴, aterémonos ao criterio seguido por Clinton Rossiter na súa edición para a *New American Library* segundo a cal Hamilton escribiu 51 dos textos (1, 6 a 9, 11 a 13, 15 a 17, 21 a 36, 59 a 61 e 65 a 85), Madison vinteséis (10, 14, 37 a 58 e probablemente 62 e 63), Jay cinco (2 a 5 e 64), de xeito que os tres restantes (18 a 20) foron o resultado do traballo conxunto de Madison e Hamilton⁴⁵.

Polo demais, e malia ser a variedade de temas tratados n'*O Federalista* moi ampla, a rúbrica baixo a que o propio Hamilton

⁴⁰ No *Daily Advertiser* publicáronse orixinalmente soamente os artigos número 10 (un dos máis relevantes da obra) e número 37, ambos os dous saídos da pluma de James Madison. Información detallada sobre o xornal no que apareceron cada un dos artigos d'*O Federalista* pode atoparse na web da *Constitution Society*, en <http://www.constitution.org/fed/federa00.htm> [citado xuño 2016].

⁴¹ O pseudónimo tomárono os autores do nome do, en varios ocasións, cónsul Publius Valerius Publicola (560-503 a. C.), quen xogou un gran papel na recuperación da República tras destacarse na loita contra o derradeiro rei de Roma, Lucio Tarquinio o Soberbio.

⁴² Os números 78 a 85 apareceron en prensa entre o 14 de xuño e o 15 de agosto de 1788.

⁴³ A edición en lingua inglesa que utilizamos para este prólogo, a de Clinton Rossiter para a *New American Library* (*The Federalist Papers*, Nova York, Mentor Book, 1961), está tomada directamente da coñecida como *McLean Edition* de 1788. Véxase p. 17.

⁴⁴ É adoito ler que, segundo as testemuñas de Hamilton e Madison e dos seus mellores amigos, o máis seguro é atribuírle a Hamilton a autoría de 51 artigos, a Madison a de 14, a Jay a de 5, a Hamilton e Madison conxuntamente a de 3, restando outros 12 textos nos que non resulta posible afirmar con seguridade por quen foron escritos. Ese é, por exemplo, o criterio seguido por Mario D'Addio e Guglielmo Negri na súa edición de *Il Federalista*, para Il Mulino (Boloña, 1980). Véxase, ao respecto, p. 12.

⁴⁵ A. Hamilton, J. Madison, J. Jay, *The Federalist Papers*, edic. cit. p. XI.

agrupou no seu día os temas obxecto de cada un dos artigos no índice elaborado contemporaneamente por el mesmo para os dous volumes da mencionada *McLean Edition* de 1788 facilita en gran medida a descrición xeral do contido dunha obra tan extensa e ambiciosa⁴⁶.

Despois dunha introdución xeral (I), na que Hamilton destaca tanto a importancia dos textos que se presentan ao público como a da Unión que nos mesmos se defende, o artigos 2 a 5 céntranse nos perigos que para a nova nación e o novo Estado americano poderían derivarse da influencia e do poder doutros Estados; os números 6 a 8 están adicados aos riscos que esa mesma Unión correría no caso de producirse unha guerra entre os estados que a conforman, analizando algúns casos de enfrontamentos producidos no pasado e subliñando como as guerras internas dan lugar á creación de exércitos permanentes e a outras institucións perigosas para a liberdade; o 9 e o 10, considerado este último xeralmente como un dos artigos máis importantes da obra⁴⁷, céntranse na utilidade da Unión como instrumento de defensa contra o perigo das faccións e das insurreccións domésticas, achegando en tal senso, reflexións sobre o xeito máis adecuado de combater a violencia das primeiras; o contido dos números 10 a 13 refírese á utilidade da Unión, respectivamente, de cara á mellora do comercio e á conformación futura dunha armada, á obtención de ingresos fiscais e á econo-

⁴⁶ Resulta de grande utilidade a investigación de Thomas S. Engeman, Edward J. Erler e Thomas B. Hofeller, *The Federalist. Concordance*, Chicago, The University of Chicago Press, 1988, obra concibida, en palabras dos propios autores, como una ferramenta de investigación para a interpretación d'*O Federalista* e en cuxo texto déixase constancia de cantas veces os seus diferentes termos aparecen no corpo do libro ou nas súas notas no pé.

⁴⁷ A argumentación xeral de Madison no número 10 d'*O Federalista* resúmese na idea de que unha república representativa e territorialmente extensa, como a que nacería coa posta en vigor da Constitución de Filadelfia, podería enfrontarse moito mellor que cada estado por separado ao perigo derivado da dexeneración faccional dos partidos, perigo considerado entón de xeito moi amplo como un dos máis graves riscos dos réximes representativos. Véxase ao respecto o excelente primeiro capítulo («O partido como parte») da clásica obra de Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1976, pp. 19 a 61.

mía, centrándose o 14 en responder as obxeccións formuladas polos antifederalistas contra a grande extensión do territorio da Unión; un bloque compacto forman os números 15 a 22, consagrados a explicar e xustificar a posición dos federalistas a respecto dos defectos da Confederación: así, no relativo ao principio de legislar para os estados na súa capacidade colectiva e non para os cidadáns individualmente considerados e máis respecto do risco de guerra cívil e de morte da Unión (15 e 16), a exemplificar con diversas experiencias históricas como os gobernos federais teñen máis risco de dexeneraren en anarquía que en tiranía (17 a 20) e a poñer de relevo outros defectos da Confederación (21 e 22); un novo bloque confórmano os artigos 23 a 29 nos que se xustifica a necesidade dun goberno cando menos tan vigoroso como o proposto no texto constitucional (23) e nos que se retoma con gran detalle a cuestión dos perigos derivados da existencia de exércitos permanentes (24 a 28) e, en contraste, as vantaxes da milicia, respecto da cal se detalla como debe estar regulada⁴⁸ (29); co número 30 comeza o tratamento da importantísima cuestión dos impostos, que se estende ata o artigo 36: no 31 deféndese o poder tributario do goberno federal e no 32, que tal poder non significa unha limitación dos poderes dos estados, no 33 faise referencia ás leis necesarias e convenientes, no 34, aos poderes tributarios compartidos, e no 35 e 36 á relación existente entre o poder de elección de representantes e o poder tributario.

Na orixinaria *McLean Edition* de 1788, o segundo volume do *Federalista* ocupaba os artigos 37 a 85. Referidos os catro primeiros á defensa do traballo legislativo e dos poderes da Convención de Filadelfia —ás dificultades coas que se atopou

⁴⁸ A contraposición entre os perigos que se derivarían da existencia de exércitos permanentes (*standing armies*) e as vantaxes das forzas armadas de natureza popular (*Garde Nationale* na Francia revolucionaria, Milicia Nacional na España gaditana e do Trienio Liberal) habería ser tamén unha constante na maioría dos procesos revolucionarios europeos. Téñome referido a iso devagar no meu libro *Rey, Cortes y fuerza armada en los orígenes de la España liberal. 1808-1823*, Madrid, Siglo XXI, 1988, pp. 188 e ss. e 411 e ss.

na formación do seu plan constitucional (37), á incoherencia das obxeccións sostidas fronte a el (38), á coherencia do citado plan cos principios republicanos (39) e á autoridade da que gozaba a Convención para exercer o poder constituínte (40)—, procederán logo os federalistas a analizar e respaldar con sumo detalle o plan aprobado polos constituíntes, é dicir, o texto mesmo da Constitución. Comezando, en boa lóxica, por unha defensa das diferentes competencias das que naquela quedara investida a Unión e dos conseguíntes límites establecidos para os estados na norma fundamental (41 a 44), e seguindo cunha análise do debate producido en relación cos supostos perigos que poderían supoñer para os poderes dos estados, os conferidos á Unión pola Constitución (45), análise que levará os federalistas a compararen as competencias atribuídas ao Goberno federal coas asignadas aos gobernos dos estados (46). Explicado e xustifico, pois, o sistema de distribución territorial das competencias do novo Estado, os números 47 a 51, relativos á significación do principio de separación de poderes dentro da Unión, marcan o comezo da análise da estrutura da súa forma de goberno. Deste xeito, e tras estudar o contido xeral do citado principio e a súa practica (47 e 48), a extensión do poder constituínte e o problema das infraccións á Constitución (49 e 50) e explicar por que a estrutura federal da Unión supón un sistema de freos e contrapesos entre os diferentes poderes (51), *O Federalista* detense na análise da estrutura e dos poderes conferidos pola Constitución á Cámara de Representantes do Congreso da Unión (52 a 61): neste eido, o exame esténdese ás capacidades que deben ter tanto os votantes como os representantes (52), á duración da lexislatura (53), á defensa do principio de proporcionalidade entre a distribución da poboación e a dos representantes (54), ao número total de membros que deben compoñer a Cámara (55 e 56), á refutación da falsa idea de que o texto da Constitución pretende elevar as posicións duns poucos fronte ás da maioría (57), ao futuro aumento dos membros da

Cámara de Representantes (58) e ao sistema electoral (59 a 61). Estudada a regulación constitucional dunha das dúas cámaras do Congreso, os federalistas fan o propio coa outra, o Senado, ao que se adican os números 62 a 66, que tratan das capacidades que deben reunir os senadores e o seu xeito de elección (62), da duración do seu mandato (63), do poder do Senado para concluír tratados (64) e da súa funcionalidade para esixir a responsabilidade dos cargos públicos (65 e 66). Seguindo un plan moi ben trazado polos federalistas, vén despois a análise da natureza constitucional e das funcións do poder executivo da Unión, no que se centran 11 artigos d'*O Federalista*: os números 67 (no que se abordan algunhas críticas erradas sobre a regulación constitucional da presidencia), 68 (sobre a forma de elección do presidente da Unión), 69 (no que se comparan os poderes do presidente norteamericano cos do rei de Gran Bretaña, por unha banda, e cos do gobernador de Nova York, pola outra), 70 (no que se aborda a necesaria unidade de actuación do goberno e o proxecto de crear un consello executivo), 71 (sobre a duración do mandato presidencial), 72 (relativo a reelixibilidade do presidente), 73 (centrado no poder de veto suspensivo que se lle atribúe na Constitución), 74 (sobre o poder presidencial de mando en xefe das forzas armadas e a súa facultade de indulto), 75 (sobre o poder presidencial de concluír tratados), 76 (relativo ao nomeamento polo presidente dos cargos do Goberno federal) e 77 (centrado noutros poderes presidenciais). Co estudo do poder xudicial (números 78 a 83) remata a longa parte d'*O Federalista* adicada á separación horizontal e vertical de poderes: a defensa da Constitución faise neste caso a través da análise da natureza do poder xudicial e da necesaria condición da boa conduta por parte dos xuíces (78), das disposicións que deben adoptarse para garantiren o mantemento da responsabilidade dos xuíces (79), da extensión do seu poder (80), do xeito de distribución da súa autoridade (81), das relacións entre o poder xudicial e outros poderes (82)

e do poder xudicial en relación cos xuízos levados a cabo con xurado (83). Os dous últimos artigos d'*O Federalista* céntranse, en fin, en dar resposta a obxeccións de diversa natureza non abordadas previamente (84) e a expoñer unhas conclusións finais, facendo un chamamento á urxente e indispensable ratificación da Constitución (85).

A simple lectura do brevisímo compendio que veño de facer permitirá entender sen problemas ao lector por que, para alén do feito de que entre todos os artigos citados poidan subliñarse algúns de relevancia destacada⁴⁹, o conxunto dos artigos de Hamilton, Madison e Jay conforman unha obra extraordinaria. Extraordinaria, en primeiro lugar, por constituíren un comentario, decididamente favorable, á primeira Constitución escrita dun Estado nacional digna de tal nome, que non só estaba chamada a ter grandísima importancia para un país nunha decisiva conxuntura da súa historia, senón tamén para o constitucionalismo como movemento político e xurídico que, determinante para futuro da humanidade, agromaba entón nos seus primeiros e titubeantes pasos. Os propios contemporáneos foron conscientes, en todo caso, desa dimensión fundamental d'*O Federalista*, é dicir, da súa proxección histórica, segundo subliñou nada máis nin nada menos que George Washington, quen escribiu a Alexander Hamilton palabras que non deixan lugar a dúbidas ao respecto: «[*O Federalista*] seguirá a merecer a atención da posteridade, cando teñan pasado as circunstancias transitorias e os feitos fuxidíos que arrodearon esta crise, porque nel discútese con sinceridade e capacidade os principios da liberdade e os problemas do goberno»⁵⁰ Pero *O Federalista*

⁴⁹ Así, por exemplo, nunha nota introdutoria á varias veces citada edición de Clinton Rossiter, o editor aconsella a aqueles lectores que non queiran ou non poidan ler toda a obra, non perderen, en calquera caso, os números 1, 2, 6, 9, 10, 14, 15, 16, 23, 37, 39, 47, 48, 49, 51, 62, 63, 70, 78, 84 e 85 (dez de Hamilton, dez de Madison e un de Jay). Véxase *The Federalist Papers*, cit, p. XVII.

⁵⁰ Citado no prólogo de Gustavo R. Velasco, en A. Hamilton, J. Madison, J. Jay, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, p. XI.

foi tamen extraordinario porque, precisamente por constituír un tratado de insuperable profundidade e claridade sobre os principios da liberdade e os problemas do goberno⁵¹, favoreceu, aínda que nunha medida que hoxe sigue sendo obxecto de debate, a ratificación do texto constitucional aprobado na Convención de Filadelfia: os artigos de Hamilton, Madison e Jay, que circularon «amplamente nos tempos da loita pola ratificación da Carta Fundamental»⁵², influíron certamente nun proceso que se desenvolveu, malia todo, con notable lentitude e con non pequenas diferenzas entre estados, tanto no relativo á data de ratificación como ao número de membros da correspondente Convención estatal e á vantaxe dos sis a prol da Constitución respecto dos que se manifestaron na súa contra⁵³. Polo que se refire ao primeiro —as datas de ratificación—, non se demoraron en facelo tres estados: Delaware, que ratificou a Constitución o 7 de decembro de 1787, Pensilvania, que o fixo 5 días despois, e Nova Jersey, que votou a favor do texto de Filadelfia o 18 de decembro. Na primeira metade do ano seguinte produciuse a ratificación por parte de oito estados máis, o que supuxo o cumprimento da condición que, según previamente se apuntou, establecera o seu artigo 7º para a entrada en vigor da norma fundamental: Xeorxia (2 de xaneiro), Connecticut (9 de xaneiro), Massachusetts (6 de febreiro), Maryland (28 de abril), Carolina do Sur (23 maio), Nova Hampshire (21 de xuño), Virxinia (25 de xuño) e, xa pasado o ecuador do ano, Nova York (26 xullo). O retraso foi moi notable, finalmente, no caso de Carolina do Norte, que non ratificou o texto ata o 21 de novembro de 1789, unha vez que o Congreso dos Estados Unidos procedeu a intro-

⁵¹ Véxase Gottfried Dietze, *The Federalist. A classic on Federalism and Free Government*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1965.

⁵² Charles A. Beard, *Una interpretación económica de la Constitución de los Estados Unidos*, Bos Aires, Ediciones Arayu, 1953, p. 149.

⁵³ Tomo todos os datos que cito a seguir, en ambos os dous sentidos, da páxina web da *TeachingAmericanHistory.org*, en <http://teachingamericanhistory.org/ratification/overview/> [citado xuño 2016].

ducir as dez primeiras enmendas á Constitución, constitutivas dunha declaración de dereitos (*bill of rights*); e, sobre todo, no de Rhode Island —como se lembrará, o único dos 13 estados independentes que non participou na Convención constituínte— que, tras rexeitar a Constitución nun referendo celebrado en marzo de 1788, deu finalmente o seu si, mediante unha convención *ad hoc*, o 29 de maio de 1790, cando transcorreran dous anos e medio da primeira ratificación en Delaware. Este estado foi, ademais, un dos tres que levaron a cabo a aprobación sen votos en contra (Delaware: 30-0), Nova Jersey (38-0) e Xeorxia (26-0). A vantaxe dos sis sobre os nons foi, ademais, moi grande en Pensilvania (46-23), Connecticut (128-40), Maryland (63-11), Carolina do Sur (149-73) e Carolina do Norte (194-77). Nos cinco estados restantes, a vantaxe dos federalistas sobre os contrarios á Constitución, polo motivo que fose, resultou pequena, cando non moi axustada: en Massachusetts a diferenza rematou en 187-168, en New Hampshire (57-47) e en Virxinia (89-79); en Nova York (30-27) e Rhode Island (34-32) a ratificación, en fin, foi pola mínima. Como é doado de comprobar comparando os datos de votación coas datas de ratificación, non pode considerarse casual que catro dos cinco estados nos que a vantaxe dos sis foi menor foron os últimos en levar a cabo a ratificación, do mesmo xeito que catro dos cinco en que a ratificación máis se demorou estiveron entre aqueles nos que a ratificación foi máis axustada: en ambos os dous casos foi o que sucedeu en Nova Hampshire, Virxinia, Nova York e Rhode Island.

«*Unha nación sen un goberno nacional* constitúe un espectáculo lamentable», escribiu Hamilton case pechando *O Federalista*, antes de engadir: «O establecemento dunha Constitución en tempos de paz duradeira, mediante a vontade e o consentemento de todo un pobo, é algo *prodixioso* que agardo con acendida ansiedade»⁵⁴. Estudadas, pois, as grandes liñas

⁵⁴ *O Federalista*, p. 716 desta edición (cursiva no orixinal).

do proceso que levou dos antecedentes da declaración de independencia á entrada en vigor desa Constitución que agardaban os *Pais Fundadores* como peza esencial do seu labor, é tempo agora de enfrontar unha análise dos seus contidos esenciais, ou o que, para o caso vén neste intre ser o mesmo, dos da obra na que se defendeu o valor destes contidos como norma de futuro da recentemente nacida Unión Americana e a convivencia entre os que loitaran por alumeala como o primeiro Estado constitucional digno de tal nome, norma creadora dunha forma de goberno que un deles calificou, con todo merecemento, como un fermoso exemplo para o mundo.

3. O «fermoso exemplo» constitucional americano

«A [súa] revolución —ten subliñado un dos seus coñecedores máis notables— deulle aos norteamericanos a certeza de seren o pobo destinado a guiar ao mundo enteiro cara á liberdade»⁵⁵. Como dubidalo? Esta apreciación, de feito, constátase xa contemporaneamente, por exemplo, nas palabras que, pouco despois da aprobación da Constitución americana, dirixía Thomas Jefferson ao seu amigo Edward Rutledge, asinante, igual que o propio Jefferson, da *Declaración de Independencia*: «Podemos, en verdade, xactarnos de termos dado ao mundo un fermoso exemplo de reforma dun goberno pola soa razón, sen derramamento de sangue», escribía o futuro presidente da Unión ao avogado e estadista de Carolina do Sur dende París, o 18 de xullo de 1788. E continuaba: «Pero o mundo está oprimido de máis para tirar proveito dese exemplo. Nesta banda do Atlántico, o sangue do pobo tense convertido en patrimonio, e aqueles que engordan con el non o han abandonar doadamente»⁵⁶. Certamente,

⁵⁵ Gordon S. Wood, “La costruzione della repubblica: 1760-1820”, en Bernard Bailyn e Gordon S. Wood, *Le origini degli Stati Uniti*, Bolonia, Il Mulino, 1987, p. 233.

⁵⁶ Jefferson tiña xa expresado a mesma idea nunha misiva anterior, enviada a James Madison dende París o 16 de decembro de 1786, na que, referíndose a algunhas medidas aprobadas polo estado de Virxinia, apuntaba: «É para nós unha honra termos sido a primei-

os Estados Unidos foron a fin de contas un «fermoso exemplo» ou, o que vén ser o mesmo, un arquetipo peculiar fronte aos restantes modelos constitucionais xurdidos en Europa despois do esnaquizamento das monarquías absolutas. Un arquetipo caracterizado, ademais, polo feito de ter alumeadado tanto a idea da Constitución mesma como unha arquitectura constitucional que rematará por manifestarse como a expresión máis depurada do intento de organizar *racionalmente* unha forma de goberno.

Polo que se refire ao primeiro —á idea de *constitución*—, a aprobación das constitucións estatais, referida páxinas atrás, significou unha conquista de extraordinaria importancia xurídica e política, chamada, pola súa propia natureza revolucionaria, a unha rápida irradiación territorial⁵⁷. De feito, «na historia moderna non se tiña producido nunca nada similar. Os intelectuais estranxeiros creron que as novas Constitucións plasmaban os ideais do iluminismo. No decenio que seguiu á Independencia, as constitucións foron traducidas, editadas e reeditadas en Francia e noutros países europeos e os seus elementos constitutivos examinados e discutidos con toda a atención. Máis alá de calquera dos acontecementos de 1776, estas novas constitucións escritas levaron aos individuos de calquera recanto do globo a pensar que estaba comezado unha nova era»⁵⁸. En conclusión —e isto é o que desexo subliñar—, a idea da constitución escrita, á que Thomas Jefferson habería referirse con posterioridade como «a nosa especial seguridade»⁵⁹, xa se abrira camiño antes de que a Convención de Filadelfia aprobara a Constitución federal de 1787. E isto

ra asemblea legislativa que tivo a coraxe de declarar que pode confiarse á razón dos homes a formación das súas propias opinións». En Tomas Jefferson, *Autobiografía y otros escritos* (Edición de Adrienne Koch e William Peden), Madrid, Tecnos, 1987, pp. 474-475 (Rutledge) e 431 [Madison].

⁵⁷ Teñóme referido á cuestión no meu libro *La construcción de la libertad. Apuntes para una historia del constitucionalismo europeo*, cit., pp. 90-97.

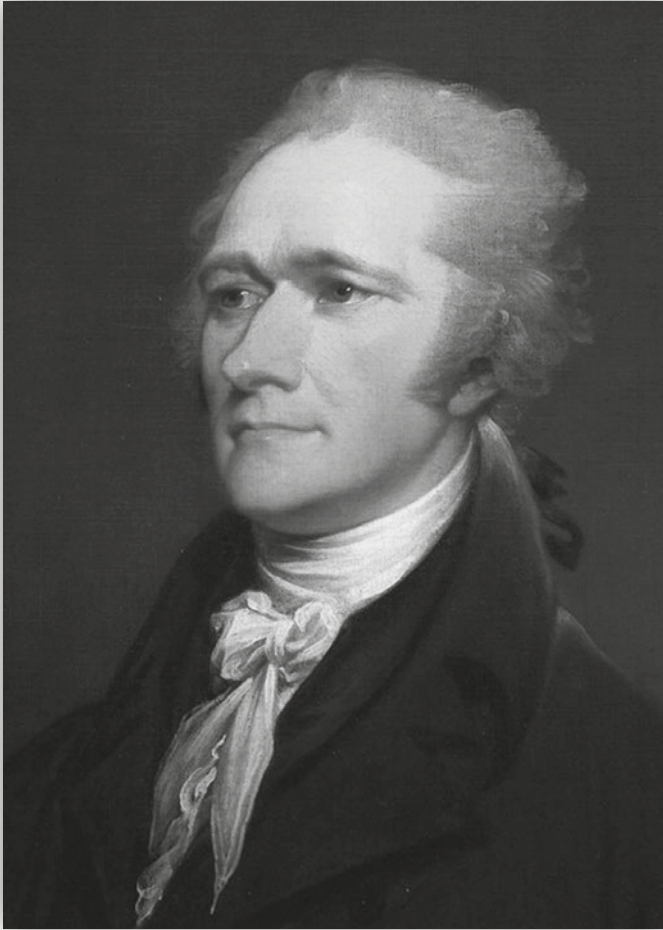
⁵⁸ Gordon S. Wood, "La costruzione della repubblica: 1760-1820", cit., p. 302.

⁵⁹ Carta ao senador Wilson C. Nicholas, datada na súa casa de Monticello, o 7 de setembro de 1803. En Thomas Jefferson, *Autobiografía y otros escritos*, edic. cit., p. 611.

porque a Revolución ía converter a Constitución, segundo moi pronto vería Thomas Paine, na «biblia política» dos norteamericanos: «Nada era máis adoito cando se producía un debate a respecto dos principios dunha lei, ou sobre o eido de actuación de cualquera tipo de autoridade —escribía o publicista norteamericano— que ver aos individuos tirar do peto os seus exemplares impresos da Constitución e ler o capítulo que no seu caso estivera concernido á cuestión obxecto do debate»⁶⁰.

En canto ao segundo, é dicir, a nova arquitectura constitucional nacida coa Revolución, Norteamérica virá exemplificar, cunha intensidade que os europeos non poderán con posterioridade nin sequera chegar a imaxinar, as posibilidades de ordenar racionalmente as constitucións do Estado e da sociedade que existían alí onde unha tal ordenación racional non se opoñía, como acabaría por suceder en todos os países europeos, aos atrancos sociais e institucionais derivados da existencia do Antigo Réxime e da máis transcendental das súas manifestacións institucionais: falo, por suposto, das monarquías absolutas. De feito, as tres grandes achegas da revolución constitucional norteamericana ao tronco común do constitucionalismo occidental —a saber, o federalismo, o republicanismo presidencialista e o control da constitucionalidade das leis—, todos eles elementos esenciais do contido material d'*O Federalista* que imos estudar de contado, virán ser a consecuencia da necesidade de facer fronte a unha ordenación racional dos poderes que puidese garantir, ao mesmo tempo, unidade territorial e liberdade individual, e serán, por iso mesmo, impensables nun continente politicamente dominado por unha necesidade ben distinta: a de construír unha nova orde constitucional sobre a base duns restos, os do Antigo Réxime, dotados de notable capacidade de recuperación e resistencia. Deste xeito, a presenza das institu-

⁶⁰ Thomas Paine, *Rights of man e Common Sense*, cit. en Gordon S. Wood, *The creation of the american republic, 1776-1787*, p. 259.



Alexander Hamilton, retrato de John Trumbull

cións do Antigo Réxime e, primordialmente, a pervivencia das monarquías absolutas esixirán do liberalismo revolucionario na nosa beira do Atlántico a adopción de *decisións constitucionais* que viñeron cegar calquera posibilidade de botar entón man de institucións que paradoxalmente rematarían no futuro, segundo nas páxinas finais deste limiar poderá verse, por recuperarse paseniño para o constitucionalismo europeo hoxe vixente: entre aquelas, a consistente en situar ao parlamento no centro do réxime político para facer fronte a uns reis absolutos que a revolución Liberal tiña transformado en monarcas constitucionais. Rexeitado, así, o republicanismo presidencialista, con todo o que tal rexeitamento ía significar, e conferida, *de facto*, ao órgano de representación da nación a titularidade da soberanía nacional, non restaba espazo algún para o chamado control da constitucionalidade, é dicir, o control por calquera institución dun órgano *de feito* soberano. A terceira das achegas referidas —a federal—, resultaba tamén inconcibible nun contexto histórico no que a máis radical centralización converteuse axiña nun instrumento indispensable para superar a pluralidade de ordenamentos característiciza no seu día das sociedades europeas feudo-estamentais. Mentres o federalismo foi o instrumento esencial de artellamento duns Estados que, con el, convertéronse en Unidos, a centralización ía resultar en Europa, en troques, o elemento irrenunciabile para a construción dos propios suxeitos, dos que o Estado transformouse en instrumento: falo, obviamente, das nacións.

1. Revolución e Constitución: a busca da unidade e o respecto á diversidade

Antes que calquera dos contidos materiais específicos do texto aprobado en Filadelfia, é ben certo que a primeira e singularísima achega do experimento constitucional norteamericano haberá ser, como vimos de apuntar, a idea mesma de constitu-

ción, entendida esta como un código pechado, ordenado e sistemático elaborado por unha asemblea popular; un texto político que viña, ao cabo, reflectir aquel acordo social ao que John Locke se referira cen anos antes: un acordo entre homes libres «segundo o cal todos eles únense formando unha comunidade, coa finalidade de conviviren uns cos outros dun xeito confortable, seguro e pacífico, gozando sen riscos das súas respectivas propiedades e mellor protexidos fronte a aqueles que non forman parte da comunidade»⁶¹. Alexander Hamilton habería retomar esas ideas no primeiro dos artigos d' *O Federalista*, cando, ao tempo que subliñaba a importancia da nova Constitución —que afectaba «nada máis e nada menos que á existencia mesma da Unión, á seguridade e ao benestar dos Estados que a integran, e ao destino dun imperio que, en moitos sentidos, preséntase como o máis interesante de cantos existen na actualidade» — confesaba aos seus paisanos unha rotunda convicción: que lles conviña sen dúbida, adoptala, por ser «o camiño máis seguro cara á vosa liberdade, dignidade e felicidade», o que levaba a Hamilton a manifestar tamén a súa certeza sobre «*a seguridade adicional de que a súa adopción servirá para manter este tipo de goberno, xunto coa liberdade e a propiedade*»⁶². Do mesmo xeito habería destacar James Madison a novidade radical das orixes do novo acordo fundador, pacto histórico que con relevancia inaugural no devir da humanidade tñíase adoptado por un poder constituínte popular: «É de notar —escribe o futuro presidente da Unión— que en cada caso da historia antiga no que se estableceu un goberno de modo deliberante e consensuado, a tarefa de estruturalo non foi encomendada a unha asemblea de persoas, senón que o levou adiante algún cidadán de sabedoría destacada e integridade probada»⁶³. En realidade, o mesmo

⁶¹ John Locke, *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*, Madrid, Alianza Editorial, 1990, p. 111.

⁶² *O Federalista*, p. 142 (cursivas no orixinal).

⁶³ *O Federalista*, pp. 373-374.

pulo revolucionario que tiña animado no pasado o proceso de progresiva adopción das Constitucións estatais aprobadas trala Declaración de Independencia haberá levar anos despois, e xa avanzado o que se coñece na historia americana como o *período crítico*⁶⁴, á convocatoria dunha Convención de Filadelfia que remataría por afrontar a redacción dunha Constitución que fora quen de asegurar a futura unidade dos novos territorios. Velaí, de feito, a verdadeira idea motriz no novo texto federal aprobado polos constituíntes.

Non pode esquecerse, a este respecto, o que xa Hamilton e Madison haberán repetir unha e outra vez n'*O Federalista*: que a Confederación non conseguirá resolver os problemas cos que os novos territorios se estaban enfrontando tras a Declaración de Independencia: «O gran e fundamental vicio na construción da actual Confederación é o principio de *lexislación* para os *Estados* ou *Gobernos*, nas súas *capacidades corporativas* ou *colectivas*, en contraposición cos *individuos* que os compoñen», escribía Hamilton no artigo nº 15 d'*O Federalista*. E continuaba: «Os Estados Unidos teñen discreción total para conseguir fondos e persoal, pero non teñen autoridade ningunha para conseguir ningún dos dous por regulación directa dos cidadáns americanos en canto individuos. Como consecuencia disto, teoricamente as súas resolucións ao respecto son leis constitucionalmente aplicables aos membros da Unión, pero na práctica resultan meras recomendacións que os Estados poden observar ou ignorar ao seu criterio»⁶⁵. Que facer diante dunha situación de tal baleiro de poder? A solución que Hamilton formula non é menos clara e contundente que a súa propia diagnose do problema que se trata con ela de arranxar: «Pero

⁶⁴ O termo *Critical Period* foi troquelado polo filósofo John Fiske nunha obra de 1888 (*The Critical Period of American History*, Cambridge, The Riverside Press, 1888) para referirse a década que comeza en 1780 e, de xeito moi especial, ao período, cheo de atrancos internos e exteriores, que mediou entre o remate da Guerra de Independencia en 1783 e o comezo da presidencia de Washington en 1789.

⁶⁵ *O Federalista*, p. 229 (cursivas no orixinal).

se nos negamos a estar expostos a unha situación tan perigosa, e se seguimos dedicados ao deseño dun goberno nacional, ou o que é o mesmo, dun poder de superintendencia baixo a dirección dun Consello común, debemos estar dispostos a incorporar ao noso plan aqueles ingredientes considerados constitutivos da diferenza esencial entre unha liga e un goberno: temos de estender a autoridade da Unión ao único destinatario apropiado dun goberno, isto é: aos cidadáns en canto particulares. Gobernar —conclúe Hamilton— implica ter o poder de legislar. Como concepto, a lei contén unha idea fundamental: ha de estar acompañada dunha sanción, ou noutras palabras, dunha pena ou castigo por incumprimento»⁶⁶. A Confederación non permite, en resumo, a creación dun novo Estado: «No noso caso —continúa Hamilton— baixo a Confederación, fai falta a concorrencia de trece vontades soberanas distintas para a completa execución de cada medida importante que proceda da Unión. Sucedeu o que xa se podía ter previsto con anterioridade. Non se executaron as medidas ditadas pola Unión, e as infraccións dos Estados chegaron paso a paso ata o extremo, alcanzando ao cabo a frear todas as rodas do goberno nacional e a causar unha terrible inmovilidade. Actualmente o Congreso apenas posúe os medios para salvar as aparencias na Administración, ata que os Estados poidan poñerse de acordo sobre un substituto máis substancial para a presente sombra de goberno federal»⁶⁷.

A busca dun réxime político que puidera substituír dun xeito efectivo a Confederación, marco político que moitos dos dirixentes federalistas consideraban, ao cabo, coma a mera *pantasma*⁶⁸ dun verdadeiro *gobierno nacional* haberá ser, segundo se poderá

⁶⁶ *O Federalista*, pp. 230-231.

⁶⁷ *O Federalista*, p. 233. O número 15 d'*O Federalista*, está adicado monograficamente por Hamilton a analizar «os defectos da presente confederación en relación co principio de legislar para os Estados nas súas capacidades colectivas». Pero a cuestión segue a ser obxecto de tratamento igualmente nos números 16 a 22.

⁶⁸ «...a more substantial substitute for the present *shadow* of a federal government» escribe textualmente Hamilton. Cfr. *The Federalist Papers* (edición de Clinton Rossiter, realizada a partir da *Mclean edition* de 1788), Mentor Book, Nova York, 1961, p. 112.

comprobar máis devagar cando estudemos o dispositivo federal previsto pola Constitución americana, a primeira das dúas principais preocupacións que, a fin de contas, haberán determinar o espírito da lei fundamental redactada polos representantes estatais que se xuntaran na capital de Pensilvania. Xunto con ela, e con ela relacionada intimamente, cómpre subliñar tamén a importancia que cobrou naqueles intres a preocupación polo problema que implicaba a conservación dos dereitos das minorías, xa foran *políticas* ou *territoriais*, cuestión que de xeito paralelo á anterior haberá dar sentido de conxunto ao gran proxecto político e xurídico que se plasma no texto federal do 87. E é que o espírito dese texto haberase vertebrar no esencial, como xa se subliñou, sobre a vontade de asegurar, por medio dunha disposición orgánica do poder político e do poder territorial, os dous obxectivos apuntados. Certamente, do mesmo xeito que o primeiro deles, o segundo, que no seu momento será tamén obxecto de análise, quedará reflectido con toda claridade na dobre vertente que preocupaba aos *Pais Fundadores* —a política e a territorial— nos comentarios contidos n’*O Federalista*. Por exemplo, cando nun dos seus primeiros artigos, James Madison refírese directamente ao problema dos dereitos das minorías políticas, en canto voceiro dos que se queixaban de que «os nosos gobernos son demasiado inestables, de que o ben público non se considera nos conflitos entre partidos rivais, e de que as medidas adoptadas a miúdo son decididas pola forza superior dunha maioría interesada e despótica, e non conforme ás regras da xustiza e os dereitos da parte menos numerosa»⁶⁹. Ou cando, máis adiante, o mesmo Madison, volve subliñar a inaprazable necesidade de protexer eficazmente os referidos

⁶⁹ *O Federalista*, p.193 Segundo un dos grandes coñecedores europeos do constitucionalismo norteamericano, Giovanni Bognetti, este artigo (número 10) d’*O Federalista* é un dos que mellor reflicten a lóxica inspiradora da Constitución dos EE.UU. Cfr. O seu interesante *Lo spirito del costituzionalismo americano. I. La Costituzione liberale*, Turin, G. Giappichelli Editore, 1998, p. 31.

dereitos das minorías fronte a eventuais tentacións das maiorías que puideran albergar a intención de limitalos: «Nunha república é moi importante —escribe o futuro presidente da Unión no número 51 d’*O Federalista*— que se protexa non só á sociedade dos abusos que poidan cometer os seus gobernantes, senón tamén a unha parte da sociedade das inxustizas que poidan perpetrar outros segmentos da mesma. Entre diversas clases de cidadáns hai necesariamente intereses diversos. Se unha maioría se une en torno a certos intereses comúns, isto suporá unha ameaza para os dereitos da minoría»⁷⁰.

De todos os xeitos, o proxecto orixinario dos *Pais Fundadores* non contemplaba soamente os das minorías políticas como os únicos dereitos merecedores de protección por parte do novo Estado que agromaba. Lonxe diso, o poder na nacente Unión Americana habería ser compatible, ao mesmo tempo, coa aseguranza dos dereitos dos territorios que naquela decidirán federarse. Por iso, tras ter «demostrado que ningún dos poderes transferidos ao Goberno federal resulta innecesario e inapropiado», Madison abordará n’*O Federalista* a decisiva cuestión de se aqueles «no seu conxunto, serán unha ameaza para a autoridade que queda en mans dos estados membros»⁷¹. Obviamente, e en plena coherencia coas teses federalistas, das que Madison se manifestaba portavoz pese as diferenzas que con Hamilton mantiña a ese respecto⁷², aquel subliña o feito de que nada existía no texto constitucional aprobado en Filadelfia que fixese temer pola autonomía dos estados: «Canto máis o penso —afirma Madison— máis convencido estou da posibilidade dun desequilibrio por parte da dominación destes últimos [os gobernos dos estados], que non por parte do primeiro [o goberno federal]». A negación, polo tanto, da eventualidade

⁷⁰ *O Federalista*, p. 182.

⁷¹ *O Federalista*, p. 442.

⁷² Véxase ao respecto Federico Mioni, «James Madison tra federalismo e Republicanesimo», en *Il Politico*, nº 4 (1991).

de que tras a aprobación da Constitución puidese chegar a producirse unha constrición dos dereitos ou da autonomía dos estados non se deriva, porén, a xuízo de James Madison, da imposibilidade de que tal perigo puidese chegar a acontecer, senón, ben en troques, do expreso recoñecemento da existencia constitucional de mecanismos dispostos a evitar que aquela eventualidade rematase por materializarse: «Entre os Gobernos dos Estados membros e o Goberno federal, serán superiores os primeiros en canto á dependencia directa que vaia haber entre un e outro, no grao de influencia que dispoñerán sobre o pobo, nos poderes outorgados a cada un, na preferencia popular e o seu probable apoio, e na habilidade e tendencia a resistir e frustrar as medidas do outro»⁷³.

Haberán ser, en conclusión, as dúas preocupacións tratadas ata o de agora, e marabillosamente expresadas ao longo do texto d'*O Federalista* —asegurar a unidade dos estados na Federación pero conservar, ao tempo, a súa diversidade política e territorial⁷⁴— as que, como en adiante se argumentará, explicarán a natureza e a funcionalidade das tres grandes contribucións do constitucionalismo revolucionario norteamericano: o sistema federal, o republicanismo presidencialista e control xudicial da constitucionalidade das leis. Verémolas, a seguir, nesa mesma orde, ao meu xuízo a que mellor permite entender a lóxica interna que as tres presentan entre si.

2. O sistema federal

Segundo acaba de apuntarse, o principio federal será o que posibilitará aos Estados da Confederación faceren compatible o obxectivo de acadar a unidade política, mantendo, ao propio tempo, a diversidade entre os diferentes territorios da nova

⁷³ *O Federalista*, p. 445, de onde proceden todas as citas.

⁷⁴ Véxase, en sentido coincidente, Giovanni Bognetti, *Lo spirito del costituzionalismo americano*, cit., pp. 72-74.

Unión Americana, obxectivo ese que o asentamento dunha estrutura política confederal convertera, de feito, en practicamente irrealizable. Emporiso, a unidade federal rematará por asentar, de xeito primordial, na substitución da autoridade que se viñera exercendo no pasado sobre os territorios da Confederación por outra que pasaría a impoñerse directamente cara ao futuro sobre os cidadáns da Unión que nacía coa Constitución de Filadelfia. Hamilton explicaba ese proceso coa súa claridade habitual: «Nunha asociación onde a autoridade xeral só alcanza aos corpos colectivos das comunidades que a compoñen, cada infracción das leis implica un estado de guerra, e a forza militar convértese no único instrumento para a obediencia civil. Desde logo, tal estado de cousas nin merece o termo de goberno, nin ningunha persoa prudente lle encomendaría a súa felicidade»⁷⁵.

De que xeito sería posible crear un goberno, digno de tal nome, capaz de evitar que a forza militar se convertese *no único instrumento para a obediencia civil*? Segundo é coñecido, a solución final a ese respecto adoptada pola Convención de Filadelfia non foi outra que a de botar man á constitucionalización dun entón *rudimentario* sistema federal⁷⁶. Non procede, como é evidente, entrar neste prólogo nun estudo exhaustivo do sistema federal previsto na Constitución. Abondará con expoñer os seus elementos esenciais para recoller logo as reflexións dos autores d'*O Federalista* sobre o particular. Neste sentido, o primixenio sistema federal dos norteamericanos vertebrouse ao redor de catro grandes eixos xurídico-políticos: o primeiro foi o reparto de facultades entre a Unión e os seus Estados, peza básica de calquera ordenación de tipo federal. Contidas nas seccións 8, 9 e 10 do artigo I da Constitución de Filadelfia —referidas, respectivamente, aos poderes do Congreso dos

⁷⁵ *O Federalista*, p. 231.

⁷⁶ Para un estudo máis completo pode verse o meu libro *Los rostros del federalismo*, Madrid, Alianza Editorial, 2014, pp. 46-58.

Estados Unidos⁷⁷, ás prohibicións en relación coas súas actividades e ás relativas aos Estados da Unión⁷⁸—, esas previsións constitucionais supuxeron ao cabo unha victoria dos federalistas que, malia non acadaren plenamente os seus obxectivos, si lograron, en todo caso, estender os poderes da Unión moito máis aló do que os seus adversarios políticos tiñan pensado. De feito, o sistema de reparto de facultades entre a Unión e os seus Estados completouse coa previsión constitucional contida no apartado segundo do artigo VI do texto aprobado en Filadelfia, que contiña a chamada cláusula de supremacía (*supremacy clause*), segundo a cal «a Constitución e as leis dos Estados Unidos que se expidan en coherencia con ela, e todos os tratados celebrados ou que se celebren baixo a autoridade dos Estados Unidos, serán a suprema lei do país e os xuíces de cada estado virán obrigados a as observaren, malia calquera cousa en contrario que poida atoparse na Constitución ou nas leis de calquera Estado». A decisiva importancia desa *supremacy clause*, que dispón que o dereito federal ía converterse en *the supreme law of the land*, resulta, por isto, indiscutible, na medida en que se trata dun dos elementos fundamentais que confirman a transición da Unión Americana desde unha Confederación cara a un verdadeiro e efectivo Estado federal⁷⁹.

Xunto co sistema de reparto competencial entre a Unión e os seus estados, o segundo dos citados elementos conformadores do *federal system* concretouse nos mecanismos de participación dos segundos nas principais institucións de gobernación da primeira, é dicir, na Presidencia e no Congreso. O máis fundamental de entre eles será sen dúbida a participación directa dos estados na elección dos membros dunha das dúas cámaras coti-

⁷⁷ James Madison procede a análise do seu significado nos artigos 41 a 43 d'O *Federalista*, pp. 401-432.

⁷⁸ Tamén estas restricións á autoridade dos diversos estados son analizadas por James Madison, agora no número 44 d'O *Federalista*, pp. 432-442.

⁷⁹ Cfr. Giovanni Bognetti, *Lo spirito del costituzionalismo americano*, cit., p. 33.

tulares do poder lexislativo: cada un dos estados designaría, dese xeito, a través das súas propias lexislaturas, a dous membros do Senado para un período de seis anos. Tal regulación, totalmente contraria á pretensión da parte da Convención defensora de que tanto o Senado como a Cámara de Representantes se conformaran dun xeito proporcional á poboación dos estados, resultou ao cabo o froito dun acordo pechado *in extremis* para evitar o fracaso final da Convención: o coñecido coma Compromiso de Connecticut⁸⁰. De certo, e segundo se evidencia no artigo 62 da nosa obra⁸¹, os federalistas non xustificarán a súa transacción cos antifederalistas (que os senadores fosen nomeados polos estados e que o fosen, ademais, en pé de igualdade e polo tanto con independencia da súa respectiva poboación) sobre unha base racional, senón pola mera necesidade de atopar un acordo que entón parecía indispensable. Polo que se refire á primeira decisión, comeza Madison por afirmar a mera oportunidade da elección polos Estados (« [...] entre as diversas maneiras de establecer esta rama do goberno, a proposta pola Convención é probablemente a máis aceptada entre a opinión pública»), para engadir de contado que tal sistema «ten a dobre vantaxe de favorecer unha candidatura selecta e dar aos gobernos estatais unha participación na formación do goberno federal, que asegurará a autoridade dos primeiros e formará un vínculo apropiado entre os dous ámbitos». Canto á segunda, o propio autor recoñece abertamente que «a paridade de representación no Senado tampouco require moita discusión, sendo evidentemente o resultado dun acordo entre as pretensións opostas de Estados

⁸⁰ Véxase, ao respecto, Gordon S. Wood, «La costruzione della repubblica. 1760-1820», en Bernard Bailyn e Gordon S. Wood, *Le origini degli Stati Uniti*, cit., p. 335; e Gordon S. Wood, *The creation of the american republic, 1776-1787*, cit., pp. 558-559.

⁸¹ Trátase dun dos varios artigos d'*O Federalista* de autoría non plenamente confirmada. A edición en castelán de Gustavo R. Velasco (*El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987) atribúeo a Hamilton ou Madison. Pola súa banda, a edición americana de Clinton Rossiter, para a New American Library (*The Federalist Papers*, Nova York, Mentor Book, 1961) considérao «probablemente» de Madison.

grandes e pequenos». Por que motivo? A resposta de Madison volve insistir na necesidade máis de explicar o acontecido na Convención que de xustificar unha solución que ben podería ter sido moi distinta: porque «resulta superfluo vulgar mediante un criterio teórico unha parte da Constitución que todos admiten como resultado, non da teoría», senón «dun espírito de amizade e deferencia mutua e concesión que foron indispensables dada a singularidade da nosa situación política»⁸².

E porque, aínda sendo certo que «un goberno común con poderes acordes cos seus obxectivos é requirido pola voz e máis aínda pola situación política de América», non o era menos que a institucionalización del tal tipo de goberno ía xerar unha contraposición de intereses entre territorios que tiñan no momento un peso demográfico, económico e político moi dificilmente equiparable. Madison insiste, por todo iso, nunha idea que vai marcar, de feito, unha boa parte do debate constituínte norteamericano sobre a natureza do futuro sistema federal: «Un goberno fundado en principios máis acordes cos desexos dos estados maiores seguramente non recibirá o apoio dos Estados menores. Polo tanto, a única opción que teñen os Estados maiores é elixiren entre o goberno proposto e un aínda máis censurable. Nesta situación a prudencia aconséllanos aceptar o mal menor e, en vez de anticipar de maneira estéril os posibles problemas que podan xurdir, debemos mirar cara ás consecuencias vantaxosas que poderán aliviar tal sacrificio»⁸³. Tal era xustamente para os federalistas o Senado que ao cabo quedou deseñado na Constitución: un mero mal menor. *Mal menor* que terá, claro, a vantaxe de facer posible a participación dos estados na formación do goberno federal.

No proxecto dos federalistas, esa participación concretábase tamén na asignación aos Estados dun relevante papel na

⁸² A cita textual é tomada por James Madison de George Washington. Véxase *infra* a nota 265 d'O *Federalista*.

⁸³ Todas as citas proceden d'O *Federalista*, p. 544.

designación do presidente da nación, segundo as previsións da lei fundamental (sección I do artigo II). Non me deterei agora nelas, pois o seu detalle non fai ao caso aquí, aínda que si subliñarei que, fronte ás reticencias manifestadas por James Madison a respecto do procedemento de elección e da composición do Senado federal, que veñen agora de apuntarse, Hamilton entendía n'*O Federalista*, que o sistema para a elección do presidente era «excelente» ao combinar «en grao sumo todas as vantaxes que se desexaban conxugar»⁸⁴. En calquera caso, na mente dos federalistas, a existencia da Unión non repousaba só institucionalmente sobre un Congreso *americano* e un presidente *nacional*, senón tamén sobre un poder xudicial federal cuxa cúspide se situaba nas mans dun Tribunal Supremo, no que a Constitución (sección I do seu artigo III) facía residir o poder xudicial dos Estados Unidos. A importancia deste terceiro elemento como peza esencial configuradora do sistema federal americano non pode, en modo algún, ser descoñecida, como viría demostrar, de feito, a evolución da construción histórica do sistema federal, na que o Supremo tería un gran protagonismo na consecución da efectiva vixencia do dereito federal e da Constitución do que aquel era expresión⁸⁵. Sexa como for, a existencia dun poder xudicial con potestade unificadora no labor de interpretación do dereito foi considerado polos *Pais Fundadores*, desde o momento mesmo da xuntanza da Convención, como unha peza básica do plan do novo Estado que estaba a construírse. Nesa convicción influíron de xeito decisivo os problemas provocados pola ausencia dun poder xudicial con amplas potestades territoriais perante o período da Confederación, segundo o remarcaría o propio Hamilton n'*O Federalista*: «Se han de ter forza algunha os tratados de Estados Unidos, é necesario que

⁸⁴ *O Federalista*, p. 582.

⁸⁵ Véxase ao respecto o estudo desa evolución que se contén no meu libro *Los rostros del federalismo*, cit., pp. 239-260.

sexan considerados como unha parte das leis nacionais. O seu verdadeiro significado no que respecta aos individuos ha ser esclarecido por decisións xudiciais, como todas as demais leis. Para conseguir uniformidade nestas sentenzas, deberían estar sometidas en última instancia a un *tribunal supremo*, que deberá ser instituído pola mesma autoridade que xera os tratados». Hamilton non deixará de destacar, en calquera caso, que esta necesidade de dotar de uniformidade ás decisións xudiciais, por virtude da cal «todos os países consideraron necesario establecer un tribunal por riba dos demais, que actúe como unificador de doutrina e que estea autorizado a resolver e establecer en última instancia unha regra uniforme de xustiza civil», resultaba aínda «máis necesaria cando a estrutura do goberno é de tal complexidade que as leis do conxunto corren perigo de ser contravidas polas leis das partes», é dicir, nun sistema de tipo federal⁸⁶.

As previsións destinadas a facer efectivo un sistema federal completábanse na Constitución de Filadelfia coas normas que naquela se contiñan coa dobre finalidade de asegurar, ben a inmodificabilidade da ley fundamental, ben a non alteración das fronteiras estatais sen contar, nun e noutro caso, coa participación dos estados da Unión. A primeira materia quedaba prevista no artigo V do texto constitucional, que dispoñía ata catro diferentes procedementos de reforma. Polo que se refire ás previsións sobre a alteración das fronteiras estatais, era na sección 3 do artigo IV onde quedaba constancia da correspondente normativa. Na realidade, a regulación de materias de tanta transcendencia cara ao futuro, tal e como aquela se tiña establecido inicialmente na minuta da Constitución, que se presentou na sesión da Convención de 6 de agosto, non ía coincidir ao cabo coa finalmente adoptada por aquela. A devandita minuta referíase, de feito, a esas cuestións —regulamentando a

⁸⁶ O *Federalista*, p. 279 (cursiva no orixinal).

admisión de novos Estados na Unión e a introdución de emendas no texto constitucional— dun xeito moi diferente ao que rematou por aprobarse⁸⁷, cambio que evidenciaba con claridade o durísimo debate que se producira ao respecto na Convención constituínte. Sen entrar nos seus detalles⁸⁸, si procede sinalar que o debate volveu estar presidido polas diferentes posicións dos federalistas (partidarios, segundo habería de subliñalo James Madison, de atopar un equilibrio entre un procedemento de reforma totalmente *nacional* e outro totalmente *federal*) e dos antifederalistas, contrarios a admitir que unha minoría da poboación puidese, chegado o caso, paralizar a vontade maioritaria da nación. Non fai falla insistir no feito de que, baixo tan aparentemente impecable regra democrática, o que latexaba no fondo non era outra cousa que o moi diferente peso demográfico dos Estados da Unión, uns moito máis poboados ca os outros. As verbas pronunciadas por un dos máis destacados representantes do *partido* antifederalista na Convención de ratificación do Estado de Virxinia, o deputado Patrick Henry, poñían de relevo esa contraposición de intereses con meridiana claridade: «Veño de probar —proclamará Henry no seu célebre discurso do 7 de xuño— que unha décima parte, ou aínda menos, do pobo americano, unha insignificante [*despicable*] minoría pode impedir a reforma ou a alteración. Supoñendo que o pobo de Virxinia desexase alterar o seu goberno, pode facelo unha maioría? Non, porque aquela está vinculada con outros homes; ou, noutras palabras, soldada con outros Estados. Deste xeito, cando o pobo de Virxinia quixese nun futuro alterar o seu goberno, aínda que tal desexo fose unánime, podería verse impedido para facelo por unha insignificante minoría dun extremo dos Estados Unidos

⁸⁷ Véxase os artigos 17 e 19 do «First Draft of the Constitution», en Ralph Ketcham (edit.), *The Anti-Federalist Papers and the Constitutional Convention Debates*, cit., pp. 134-144; (*Escritos Antifederalistas*, cit., pp. 156-167).

⁸⁸ Téñome referido devagar á cuestión no meu libro *El valor de la Constitución. Separación de poderes, supremacía de la ley y control de constitucionalidad en los orígenes del Estado liberal*, Madrid, Alianza Editorial, 1994, pp. 104-114.

[...]. Este goberno non sería, pois, un goberno de Virxinia, senón un goberno americano»⁸⁹.

É dicir, no pensamento de Henry, a idea dun goberno nacional é a de quen non respecta a *soberanía* dos estados que o compoñen. Fronte a tan rotunda afirmación, a posición, moito mas tépeda, dos federalistas consistirá, como xa se apuntou, en negar tal desequilibrio: «Se xulgamos a Constitución en canto á súa relación final coa autoridade competente para a súa reforma, encontraremos con que non é nin completamente *nacional* nin completamente *federal*», afirma Madison no número 39 do *Federalista*. Para engadir, seguidamente: «Se fose integramente nacional, a autoridade suprema e final residiría nunha *maioría* da poboación da Unión, e esta autoridade sempre sería competente para alterar ou abolir o seu goberno, como unha maioría en calquera comunidade nacional. En contraste, se fose completamente federal, a aprobación de cada Estado da Unión sería esencial para permitir calquera alteración considerada preceptiva para o conxunto. O plan da Convención contempla unha vía que non está baseada en ningún dos dous principios. Afástase de ter un carácter nacional e achégase á forma *federal*, ao requirir o acordo dun número superior á maioría, e en concreto, ao computar esta proporción baseándose non nos *ciudadáns*, senón nos *Estados*. Pero ao considerar suficiente un número que está por debaixo da unanimidade, perde de novo o seu carácter *federal* e retoma un carácter *nacional*»⁹⁰.

Coido oportuno pechar este sucinto percorrido pola xustificación contida n'*O Federalista* dos diferentes elementos confi-

⁸⁹ Véxanse os «Speeches of Patrick Henry», en *The Anti-Federalist Papers and the Constitutional Convention Debates*, cit., p. 210; (*Escritos Antifederalistas*, cit., pp. 241-242). Os discursos de Henry teñen sido publicados nunha completísima edición de textos da época, *The Debate on the Constitution. Federalist and Antifederalist Speeches, Articles, and Letters During the Struggle over Ratification* (Part One: september 1787 to february 1788; Part Two: january to august 1788), Nova York, The Library of America, 1993 (agora II parte, pp. 623 e ss.).

⁹⁰ *O Federalista*, pp. 390-391.

guradores do sistema federal, tal e como aquel rematou configurado no plano orixinario dos constituíntes norteamericanos, coas devanditas palabras de James Madison, porque estimo que as mesmas resumen perfectamente a filosofía xeral que inspirou os triunfadores da Convención neste eido esencial do sistema de goberno da Unión e que determinou, polo tanto, o contido das reflexións sobre o sistema federal que contén *O Federalista*. De feito, o artigo número 39 refírese na súa totalidade á conformidade existente, segundo o seu autor, entre o citado plano e os principios inspiradores dun verdadeiro goberno republicano, demostrando que o conxunto do *sistema de equilibrios* territoriais previsto na Constitución tendía no só a garantir a unidade que a Confederación non fora quen de asegurar, senón tamén a respectar a autonomía das partes pola que tiñan combatido os defensores do mantemento da Confederación perante o período da Convención constituínte. En resumo, segundo os federalistas, o sistema de equilibrios atopaba a súa clave de arco no feito de que as institucións centrais mantiñan, a un tempo, a súa natureza nacional e federal. En primeiro lugar, e entre elas, a Cámara de Representantes que, subliña Madison, «derivará os seus poderes do pobo de América, que estará representado na mesma proporción e baixo o mesmo principio que nas cámaras lexislativas dos Estados membros. Ata aquí é un goberno cun carácter *nacional*, non *federal*». Non obstante, e en contraposición con este principio de predominio do nacional sobre o federal, alzarase o Senado, que «derivará os seus poderes dos Estados como sociedades políticas paritarias entre si», sociedades que «estarán representadas no Senado baixo o principio de igualdade, como o están agora no actual Congreso. Neste aspecto o goberno non se axusta ao principio *nacional* senón ao *federal*». E, para rematar, a Presidencia da Unión, que dará coherencia e equilibrio ao conxunto do sistema: «O poder executivo —continúa a escribir Madison— estará derivado dunha fonte composta. O Presidente será elixido directamente polos

Estados na súa capacidade política. Asignaráselles un número de votos segundo unha fórmula de proporcionalidade composta, que en parte os considera como comunidades distintas e equiparables e en parte como membros desiguais dunha mesma sociedade. A elección final faraa a cámara lexislativa, composta de representantes nacionais, pero neste acto concreto formarán distintas delegacións que representen a múltiples entidades políticas iguais entre si. Este aspecto do goberno parece mostrar unha natureza mixta, presentando tantos trazos *federalis* como *nacionais*»⁹¹. A conclusión, pois, non ofrece dúbidas dende o punto de vista da arquitectura constitucional do federalismo: un Congreso formado por dúas cámaras, unha delas (a de Representantes) predominantemente nacional contrapesada pola outra (o Senado) predominantemente federal, todo contrapesado á súa vez por una Presidencia de natureza mixta, a un tempo nacional e federal. Tal era o sistema de equilibrios que no relativo ao dispositivo federal prevese, segundo a maioritaria opinión federalista⁹², no texto da Constitución.

Tal sistema de equilibrios aprobado en Filadelfia —cómpre agora destacalo novamente— non tiña soamente a finalidade que ata o de agora viñemos estudando —asegurar a unidade dos antigos territorios coloniais nunha nova entidade supraestatal de natureza nacional— senón tamén outra que resultaba, ao cabo, non menos esencial: garantir dun xeito adecuado os

⁹¹ *O Federalista*, p. 388 (todas as cursivas no orixinal).

⁹² Thomas Jefferson, futuro líder da facción republicana (antifederalista) expresaba, xa antes de aprobarse a Constitución, a súa posición ao respecto cunha fórmula que, a pouco que se pense, non era exactamente coincidente coa (entón) federalista de James Madison. Nunha misiva do primeiro ao segundo, enviada dende París, a finais de 1786, Jefferson indicaba que «facer de nós unha nación nos asuntos externos, e manernos diferenciados nos domésticos, constitúe o perfil da división adecuada de competencias do goberno xeral e dos gobernos particulares». Meses despois, e nunha nova carta remitida tamén dende París ao seu amigo Edward Carrington, xa en plena discusión constituínte (4 agosto de 1787), Jefferson, despois de confesar «non ir tan lonxe nas reformas consideradas necesarias como algúns dos meus corresponsais americanos» repetía a idea de que «o meu plano sería facer do Estado un en todo o relacionado coas nacións estranxeiras, e plural no que respecta a todo canto sexa puramente doméstico». En *Autobiografía y otros escritos*, cit, pp. 430 e 450-451, respectivamente.

dereitos das minorías políticas e territoriais, ata o punto de que para o federalistas existía unha estrita relación de causa a efecto entre o federalismo e o obxectivo de garantir eses dereitos. Comezando polos correspondentes ás minorías territoriais, unha gran parte do inmenso esforzo de explicación e defensa da Constitución de 1787 que contén *O Federalista* está adicado a xustificar os defectos e insuficiencias da Confederación e as vantaxes da nova organización territorial que se propón no seu lugar no plano dos constituíntes⁹³. Dous dos seus artigos destacan, non obstante, de entre todos os demais á hora de argumentar a escasa perigosidade do novo dispositivo federal para os Estados federados: o número 45 («*DISCUSIÓN SOBRE O SUPOSTO PERIGO QUE SUPOÑEN OS PODERES DA UNIÓN PARA OS GOBERNOS DOS ESTADOS MEMBROS*») e o número 46 («*UNHA COMPARACIÓN ENTRE AS COMPETENCIAS DO GOBERNO FEDERAL E AS DOS GOBERNOS ESTATAIS*»).

Certamente, ao longo dun e doutro, irá James Madison debullando unha liña argumental que podería resumirse ao redor de tres afirmacións esenciais. En primeiro lugar, a de que «os gobernos dos Estados poden ser considerados como compoñentes e partes esenciais do Goberno federal», mentres o último non sería «esencial para o funcionamento ou a organización» dos Estados da Unión Americana: «O presidente dos Estados Unidos —escribe Madison— non poderá ser elixido sen a intervención das asembleas lexislativas estatais. Sempre terán unha parte primordial na súa elección, e xeralmente poderán exercer a influencia determinante. O Senado será elixido única e exclusivamente polas asembleas lexislativas dos estados. E aínda que os membros da Cámara de Representantes sexan elixidos

⁹³ De feito adícanse primordialmente ao asunto, dun ou doutro xeito, 46 dos 85 artigos dos que consta a obra, segundo pode doadamente comprobarse consultando o título de cada un no índice que foi redactado, contemporaneamente, por Alexander Hamilton para a *McLean Edition* e que, logo, foi reproducido en case todas as edicións posteriores. Véxase *The Federalist Papers*, edic., cit., «*Note on Text*» (p. XVIII) e pp. XIX e ss.

directamente polo pobo, as súas candidaturas estarán influídas por aquela clase de homes prominentes que conseguen ser elixidos para as asembleas estatais. Polo tanto —conclúe o futuro presidente da Unión— cada unha das principais ramas do goberno federal deberá a súa existencia, en boa medida, ao apoio dos gobernos dos estados», mentres que «o goberno federal non terá ningunha participación directa no nomeamento das partes constitutivas dos gobernos dos Estados» [...] ⁹⁴. Pero a natureza non ameazante da Unión para os Estados non se derivará soamente, a xuízo de Madison, da decisiva influencia dos últimos na conformación das institucións de goberno da primeira, senón tamén no sistema de reparto de poderes entre a unha e os outros, materia sobre a cal o gran publicista norteamericano constrúe a segunda das súas afirmacións a este respecto: «Os poderes delegados ao Goberno federal polo proxecto constitucional son poucos e están moi definidos; os que quedarán en mans dos gobernos estatais, polo contrario, son moitos e indefinidos. Os primeiros actuarán principalmente en asuntos externos como a guerra e a paz, as negociacións, e o comercio exterior en canto á súa relación co poder impositivo. Os poderes reservados aos diversos Estados esténdense a todos os temas que, no transcurso normal das cousas, comprenden a vida, a liberdade e a propiedade da xente, e a orde interna, o melloramento e a prosperidade do Estado». Ata tal punto apura Madison unha argumentación máis claramente ligada á súa posición persoal que á letra estrita da Constitución que con aquela estaba a defender, que o propio autor chega a afirmar, sorprendentemente, que ao examinar «a nova Constitución con precisión e honestidade, encontrarase que os cambios propostos teñen máis que ver con revitalizar os *poderes orixinais* da Unión, que con engadir *novos poderes* a esta» ⁹⁵.

⁹⁴ *O Federalista*, nº 45, p. 445.

⁹⁵ *O Federalista*, nº 45, p. 447 (cursivas no orixinal). Se se permite o salto no espazo e no tempo, o certo é que a finalidade política da argumentación, evidentemente esaxera-

Sexa como for, nin unha nin outra das afirmacións levarán a Madison a eludir os problemas que poderían derivarse da eventualidade de que, con todo, o poder federal tentase de algún xeito coartar a liberdade dos poderes federados. Consideraba Madison, non obstante, que tal perigo, ademais de pouco probable, na medida en que «máis que un espírito nacional nas asembleas lexislativas dos estados membros, prevalecerá sempre un espírito local entre os membros do Congreso», era un perigo doado de evitar, dadas as previsibles consecuencias que todo ataque aos estados podería levar aparelado. A descrición desa eventualidade, que Madison leva adiante coa súa claridade e precisión características, non constitúe máis que una anticipación do que máis adiante haberá suceder nos Estados Unidos durante os primeiros anos de funcionamento do novo sistema federal adoptado en Filadelfia⁹⁶: «Aínda que admitísemos que o Goberno federal vaia ter a mesma disposición a estender o seu poder máis alá dos debidos límites, como a terán os gobernos estatais, estes manteñen a superioridade de medios para derrotar as devanditas invasións competenciais. Se un estado membro quere actuar de xeito contrario ao Goberno nacional e ten o apoio popular no seu estado, pode actuar de xeito inmediato e dispón dos medios *in situ*, dependendo así só de si

da, recorda a de Agustín de Argüelles, deputado español nas Cortes de 1812, cando trataba de demostrar no *Discurso Preliminar a la Constitución de Cádiz* que o novo texto revolucionario era en gran medida unha *versión actualizada* das leis fundamentais do reino baixo o dominio da monarquía absoluta. Nunha e noutra conxunturas, malia as súas indiscutibles diferenzas de todo tipo, tratábase do mesmo: de lexitimar o texto da Constitución ante os seus adversarios, que no caso español eran os deputados realistas e no norteamericano as forzas antifederalistas.

⁹⁶ A xeito de exemplificación, citarei soamente dous casos: a durísima resposta de varios Estados diante da sentenza do Tribunal Supremo no caso *Chilsholm v. Georgia* (1793), que levou a Xeorxia, en concreto, a aprobar unha lei condeando a morte «sen o beneficio da asistencia relixiosa» a calquera que lle prestase apoio ou execución. Ou o igualmente fortísimo rexeitamento do Estado de Pensilvania fronte á sentenza, tamén da *Supreme Court*, no caso *U.S. v. Peters* (1809), que provocou a declaración de aberta rebelión armada de Pensilvania contra a autoridade federal. Téñome referido a ambos os dous episodios no meu libro *El valor de la Constitución. Separación de poderes, supremacía de la ley y control de constitucionalidad en los orígenes del Estado liberal*, cit., pp. 145 e ss.; e 161 e ss., respectivamente.

mesmo, con tal de que evite vulnerar excesivamente os xuramentos de fidelidade dos funcionarios do Estado. Se o Goberno federal se opuxese a iso ou se interpuxesen oficiais federais, isto só inflamaría máis o celo de todas as partes favorables ao estado en cuestión, e non se podería evitar ou reparar este mal sen recorrer en todo caso a medidas só empregadas con gran reparo e dificultade. En cambio, se o goberno federal establece unha medida inxustificada, ou incluso unha medida xustificada pero impopular nos estados membros, xeralmente terán a man medios poderosos para opoñerse a esta». Madison pecha a súa argumentación poñendo de relevo o perigo que calquera ataque a un estado sexa percibido polos outros coma un ataque a todos eles, o que debería producir de cara ao futuro un máis grande celo do goberno federal para manterse no eido dos seus poderes. «En cambio, ambiciosas usurpacións da autoridade dos Gobernos estatais por parte do Goberno federal non redundarán na oposición dun só estado, nin duns cantos, senón que serán sinais para lanzar unha alarma xeneralizada. Todos os gobernos apoiarán a causa común, comunicándose entre si, concertando plans para a resistencia, animados e conducidos por un só espírito. En resumo, o medo ao xugo federal fomentará unha alianza entre os Estados tanto como o temor a un xugo estranxeiro»⁹⁷.

Conxurado perante a opinión pública —á que orixinariamente ían destinados os artigos d'*O Federalista*⁹⁸— o perigo que para os estados podería no seu caso derivarse da existencia dun goberno federal, é dicir, demostrada a funcionalidade de tal forma de goberno para asegurar os dereitos das minorías territoriais, os *Pais Fundadores* argumentarán tamén sobre a paralela utilidade do federalismo para garantir os dereitos das minorías políticas ou, o que viña a ser o mesmo, para conxurar os males

⁹⁷ *O Federalista*, nº 46, p. 453.

⁹⁸ Os textos circulaban «amplamente nos tempos da loita pola ratificación da Carta Fundamental». Véxase Charles A. Beard, *Una interpretación económica de la Constitución de los Estados Unidos*, Buenos Aires, Ediciones Arayú, 1953, p. 149.

derivados do *perigo faccional*. Haberá ser, neste sentido, James Madison quen de novo asuma a tarefa de explicar por que «entre as numerosas vantaxes que nos promete unha Unión ben construída, ningunha merece ser analizada con maior precisión que a súa capacidade de quebrar e controlar a violencia das faccións⁹⁹», faccións cuxas *causas* «non se poden eliminar», motivo polo que «a única solución está en buscar os medios para controlar os seus *efectos*»¹⁰⁰. Porque, segundo Madison, se un bando político non ten maioría, «o principio republicano subministra a resposta, pois permite que estas ideas sinistras sexan derrotadas pola maioría mediante un voto ordinario». Mais a situación muda radicalmente, non obstante, cando unha facción dispón dunha posición política maioritaria, é dicir, da posibilidade de impoñerse regularmente sobre a minoría, situación esta na que «o sistema de goberno popular permite sacrificar ante a súa paixón ou interese dominante tanto o ben público como os dereitos dos cidadáns». O problema, polo tanto, para o que se procura solución non é outro que o de «protexer o ben público e os dereitos dos particulares contra os perigos dunha facción destas características, se ben preservando ao mesmo tempo o espírito e a forma do goberno popular». «Como pode ser alcanzado este obxectivo?», pregúntase o gran político virxiniano. A resposta resulta de notable claridade: a posibilidade de facer fronte o perigo faccional dependerá, ao cabo, do tipo de goberno que rixa no país, pois mentres que unha «democracia pura», ou, o que vén ser o mesmo, un sistema de democracia directa, «non hai nada que free esta tendencia a sacrificar a parte máis débil ou ao individuo discordante», si poderá facelo unha república: en primeiro termo, porque nela «o goberno está

⁹⁹ Madison subliña, para que non quede lugar a dúbidas, que «por facción refírome a un grupo de cidadáns, sexa unha maioría ou minoría deles, que actúan de común acordo movidos por un impulso xeral de paixón ou interese contrario aos dereitos doutros cidadáns, ou aos intereses permanentes e agregados da enteira comunidade», n' *O Federalista*, nº 10, p. 192.

¹⁰⁰ *O Federalista*, nº 10, p. 196 (as cursivas no orixinal).

delegado en mans dun pequeno número de cidadáns elixidos polos demais», o que produce un efecto «de refinamento e ampliación das opinións públicas ao pasalas a través dun filtro como é o corpo de cidadáns electos. A sabedoría destes individuos fará que discirnan mellor os verdadeiros intereses do seu país, e o seu patriotismo e amor pola xustiza farán que sexan menos propensos a sacrificar o seu país por consideracións pasaxeiras ou parciais»; e, en segundo termo, porque nunha república o sistema goberno podese estender «a un gran número de cidadáns e a un país cunha extensión moito maior»¹⁰¹.

Haberá ser aquí, precisamente, onde residirá, a xuízo de James Madison, a indiscutible utilidade do sistema federal para facer fronte aos constantes ataques que poderían derivarse do perigo faccional e para, combatendo contra el, manter a integridade duns dereitos —os das minorías— que, doutro xeito, rematarían ameazados. De feito, subliña Madison, «esta circunstancia fai que sexan menos temibles as combinacións facciosas no primeiro tipo de goberno»: certamente «canto menor sexa a sociedade, menos partidos e intereses distintos a constituirán. Cantos menos partidos e intereses haxa, máis frecuentes serán as maiorías de opinión nun mesmo partido. Cantos menos individuos compoñan unha maioría e menor sexa o contexto no que se moven, máis fácil será concertar e executar os seus plans de opresión. Ao ampliar a esfera na que se moven —conclúe Madison— haberá maior variedade de partidos e intereses, diminuíndo a probabilidade de que unha maioría do conxunto teña un motivo común para usurpar os dereitos doutros cidadáns. Se existe un motivo común, será máis difícil que os que o comparten descubran a súa propia forza e actúen de común acordo. A parte doutros impedimentos, cando a xente abriga intencións inxustas ou deshonorosas sempre limita a comunicación por causa da desconfianza mutua, e iso tanto máis cantas

¹⁰¹ *O Federalista*, nº 10, p. 198, de onde proceden todas as citas.

IN CONGRESS, JULY 4, 1776.

A DECLARATION

BY THE REPRESENTATIVES OF THE
UNITED STATES OF AMERICA,
IN GENERAL CONGRESS ASSEMBLED.

WHEN in the Course of human Events, it becomes necessary for one People to dissolve the Political Bonds which have connected them with another, and to assume among the Powers of the Earth, the separate and equal Station to which the Laws of Nature and of Nature's God entitle them; a decent Respect to the Opinions of Mankind requires that they should declare the causes which impel them to the Separation.

We hold these Truths to be self-evident, that all Men are created equal; that they are endowed by their Creator with certain unalienable Rights, that among these are Life, Liberty, and the Pursuit of Happiness—That to secure these Rights, Governments are instituted among Men, deriving their just Powers from the Consent of the Governed, that whenever any Form of Government becomes destructive of these Ends, it is the Right of the People to alter or to abolish it, and to institute new Governments, laying on the Foundation on such Principles, and organizing its Powers in such Form, as to them shall seem most likely to effect their Safety and Happiness. Prudence, indeed, will dictate that Governments long established should not be changed for light and trifling Causes, and accordingly all Reformations should be grounded on the most solid and most reasonable Foundations, and not be effected without the Consent of the major Part of the People, who are most concerned in their Welfare; that the Powers of Government should be so vested, as to secure a Firm, Peaceable, and well regulated Government, as to be administered for the benefit of the People.

Now in the United States of America, a long train of Abuses and Usurpations, growing out of a former Assumption of Power, and a more recent Assumption of Power, have in the most cruel and oppressive Manner, endeavored to bring us under a Tyranny, which is a direct Violation of the Rights of the People, and a direct Violation of the Principles of the Declaration of Independence. We have petitioned, and have petitioned for Redress, in the most humble Manner; but without Success. We have remonstrated and petitioned for Redress, in the most humble Manner; but without Success. We have remonstrated and petitioned for Redress, in the most humble Manner; but without Success. We have remonstrated and petitioned for Redress, in the most humble Manner; but without Success. We have remonstrated and petitioned for Redress, in the most humble Manner; but without Success.

Signed by Order of the Congress,
JOHN HANCOCK, PRESIDENT.

CHARLES THOMSON, SECRETARY.
 PHILADELPHIA: PRINTED BY JOHN DODD.

A Declaración de Independencia dos Estados Unidos

máis persoas fagan falta para acordar algo»¹⁰². Trátase, en conclusión, de evitar a formación de maiorías uniformes e xerais sobre das diferentes materias que son competencia do Congreso da Unión Americana, o que é posible gracias ao sistema federal, que permite unha defensa non soamente da *sociedade* fronte ao *Estado* (do pobo fronte aos seus gobernantes, na terminoloxía de James Madison), senon tamén das *minorías* fronte á *maioría*. Madison mesmo haberá de explicalo cunha admirable claridade cando, tras retomar a cuestión no número 51 d'*O Federalista*, procede a contraponer, xa dun xeito aberto, as condicións de exercicio do poder, por unha banda, nunha «república unitaria», na que «todo o poder cedido polo pobo é administrado por un só goberno» e na que se evitan «as usurpacións de poder dividindo ao goberno en varias ramas independentes entre si»; e, pola outra, «na república composta de América», é dicir, nunha república federal, na que «o poder que delega o pobo está, primeiramente, dividido entre dous gobernos, e logo a parte outorgada a cada goberno está á súa vez dividida entre distintas ramas que son independentes unhas doutras». Como consecuencia de tal dobre divisón, conclúe Madison, «o pobo goza dunha dobre seguridade con respecto aos seus dereitos: os diversos Gobernos controlaranse uns a outros, á vez que cada Goberno se controlará a si mesmo»¹⁰³.

A última reflexión, por medio da cal que o futuro presidente dos Estados Unidos pecha todo o seu desenvolvemento argumental —a relativa á utilidade do federalismo para evitar os abusos das maiorías políticas— ten un nomeado interese para os efectos desta introdución, pois permite poñer en conexión o sistema federal, que será a primeira das tres grandes achegas do constitucionalismo revolucionario norteamericano, reflexións en gran medida vertebradoras da presente obra, coa que imos analizar de contado: o presidencialismo republicano.

¹⁰² *O Federalista*, nº 10, p. 200.

¹⁰³ *O Federalista*, nº 51, p. 482 de onde proceden todas as citas.

Madison subliña, con palabras que xa foron salientadas¹⁰⁴, que «nunha república é moi importante que se protexa non só á sociedade dos abusos que poidan cometer os seus gobernantes, senón tamén a unha parte da sociedade das inxustizas que poidan perpetrar outros segmentos da mesma». Pois ben: esa protección é factible soamente a través de dúas vías diferentes: ou ben creando «unha vontade na comunidade que sexa independente da maioría, é dicir, da sociedade mesma»; ou ben procurando «que a sociedade conteña cidadáns con características tan diversas como para facer moi improbable ou imposible unha alianza inxusta da maioría». Madison aclara, de inmediato, que o primeiro método é unicamente posible nas monarquías, cando os gobernos «teñen unha autoridade hereditaria ou auto-proclamada», pero sinala con claridade o perigo que tal método leva asociado na súa propia natureza, «pois un poder que sexa independente do público será tan capaz de adoptar as posicións inxustas da maioría como os intereses xustos da minoría, ou volverse contra ambas as dúas». Polo que se refire ao segundo método, do que, destaca Madison, existe un bo exemplo na república federal dos Estados Unidos, a situación preséntase moi distinta. E isto polo carácter federal desa república, como consecuencia da cal, «a sociedade mesma estará fragmentada en tantas partes, intereses e clases de cidadáns que os dereitos de individuos ou dunha minoría apenas estarán ameazados polos intereses conxuntos da maioría»; e pola súa natureza republicana, por virtude da cal, toda a autoridade «deriva da sociedade e depende dela»¹⁰⁵. *Toda autoridade*: certamente, tamén o poder executivo, que, ao ter carácter electivo, estará, do mesmo xeito que o legislativo, democraticamente lexitimado, o que lle permitía actuar non só como elemento de cohesión interna no novo tecido de poder territorial, senón tamén como

¹⁰⁴ Véxase supra nota 70 e o seu texto correspondente.

¹⁰⁵ *O Federalista*, nº 51, p. 483 de onde proceden todas as citas.

instrumento de equilibrio democrático das dúas cámaras conformadoras do Congreso da Unión Americana. Tal será, como a seguir se expoñerá, a dobre e moi relevante funcionalidade constitucional do republicanismo presidencialista, peza esencial, ao igual que o sistema federal, tanto do *fermoso exemplo* dos Estados Unidos do que falara Thomas Jefferson como da grande obra dedicada a explicalo e xustificalo diante daqueles que estaban chamados a ser os seus principais beneficiarios.

3. O republicanismo presidencialista

Sobre a base dun esquema de división de poderes relativamente ríxido, a Constitución norteamericana vaille atribuír aos diferentes órganos do Estado federal na súa virtude instituídos (Congreso, Presidente e Tribunal Supremo) as tres grandes potestades estatais (lexislativa, executiva e xudicial) axustándose para iso a un principio de especialización funcional. Ademais, a propia Constitución dispoñerá, paralelamente, unha serie de derogacións parciais ao citado principio, todas elas dirixidas a asegurar un auténtico sistema de equilibrios e contrapesos de poderes (*checks and balances*). Da especialización funcional queda constancia nas respectivas primeiras seccións dos artigos I, II e III, que, cunha fórmula idéntica, proceden a dispoñer que «todos os poderes lexislativos aquí outorgados estarán investidos nun Congreso dos Estados Unidos, que se compondrá dun Senado e unha Cámara de representantes»; que «o poder executivo estará investido nun presidente dos Estados Unidos de América»; e, finalmente, que «o poder xudicial estará investido nun Tribunal Supremo e en tantos tribunais inferiores como o Congreso mande e estableza de xeito periódico». Tan ríxida separación de poderes vai ser, non obstante, equilibrada inmediatamente polas mencionadas derogacións, que, fundamentais na maioría dos casos para entender cabalmente o verdadeiro status constitucional do Presidente da

Unión, poden agruparse en tres grandes bloques de diferente natureza: un primeiro conformado por aquelas que supoñen unha intervención no poder executivo no eido funcional do poder lexislativo¹⁰⁶; o segundo bloque vén constituído polas derogacións que supoñen a intervención do poder executivo no eido funcional do xudicial, primordialmente a atribución ao presidente da facultade de nomeamento dos xuíces do Tribunal Supremo [sec.2, art. II]; finalmente, inclúense nun terceiro bloque aquelas intervencións do poder lexislativo no eido das competencias e funcións do executivo¹⁰⁷.

Polo demais, a Constitución contribúe á definición do status constitucional do presidente dispoñendo a súa natureza temporalmente limitada (catro anos) e a súa reelixibilidade, condición esa —a de reelixible— que foi quen de manterse durante un século e medio, malia o feito de que dende o momento mesmo da Convención se manifestaran en contra dela persoeiros da importancia de Thomas Jefferson¹⁰⁸. A regulación do referido

¹⁰⁶ Trátase da atribución ao vicepresidente federal da presidencia do Senado, con voto dirimente en caso de empate (sec. 3, Art. III), por unha banda. E, pola outra, da atribución ao presidente da Unión das facultades de cubrir as eventuais vacantes perante o receso do Senado (sec. 2, art. II), do chamado *dereito de mensaxe*, recomendando á consideración do Congreso as medidas que xulgase convenientes, da facultade de convocar e suspender as Cámaras en determinados supostos (sec. 3, art. II), e, por riba de todo, do dereito de veto lexislativo, que a sección 7 do artigo I regula con detalle.

¹⁰⁷ Así, a atribución ao Congreso para, no seu caso, designar presidente da Unión entre os cinco candidatos máis votados; a atribución o Senado do poder para ratificar o nomeamento dos altos cargos do Estado a través da chamada facultade de “consello e consentimento”: *advice and consent* [sec. 2, art. II]; e, finalmente, a atribución ás dúas cámaras do Congreso (de acusación á de Representantes e de xuízo ao Senado) da facultade para poñer en marcha o mecanismo do *impeachment* contra do presidente da Unión (secs. 2 e 3, art. I).

¹⁰⁸ A limitación de mandatos foi introducida na Constitución dos EEUU por medio da emenda número 22 (1951). Non obstante, xa no momento mesmo da redacción do texto de Filadelfia, nunha carta ao seu amigo John Adams, asinada en París en novembro de 1787, Jefferson manifestaba atopar na Constitución «cousas que fan vacilar toda a miña disposición a subscribir o proposto por tal Asemblea». Entre outras citaba Jefferson a regulación da presidencia, «unha mala edición dun rei polaco»: o presidente —escribía quen remataría por ser o terceiro norteamericano en ocupar o cargo— «pode ser elixido de catro en catro anos ata o final dos seus días. A razón e a experiencia proban que un primerio maxistrado tan renovable constitúe un posto vitalicio [...] Preferiría que ao rematar os catro anos resultase inelixible para un segundo mandato». Poucos meses despois, nunha misiva ao coronel Carrington, datada en maio de 1788 tamén en París —onde Jefferson desempeñaba o posto de embaixador dos EEUU— o asinante declaraba anhelar só dúas emendas: a introdución

status completarase mediante a expresa especificación dalgunhas das competencias mediante as cales maniféstase a xenérica atribución ao Presidente do poder executivo (secs. 2 e 3, art. II): o mando en xefe do exército e da armada e, tamén, das milicias estatais, cando fosen chamadas ao servizo dos Estados Unidos; o poder de indultar; o de, co consello e consentemento (*advice and consent*) do Senado, asinar tratados, nomear embaixadores e outros ministros e cónsules públicos, e todos os outros altos cargos ao servizo dos Estados Unidos; a facultade de recibir embaixadores e outros ministros públicos; a de procurar a execución das leis e, para rematar, a de nomear a todos os ministros dos Estados Unidos.

Do exposto resulta doado inferir que a Constitución de 1787 configura unha presidencia extraordinariamente forte e poderosa, cuxa limitación fundamental vai estar, precisamente, na súa natureza, é decir, no feito se ser a presidencia unha maxistratura de carácter *electivo* e, en consecuencia, *temporal*, por máis que reelixible. Deste xeito, tanto a electividade coma a temporalidade¹⁰⁹, que definen a esencia mesma do republica-

dunha declaración de dereitos, «que interesa tanto a todos que supoño que se aceptará», e a «a restauración do principio da rotación obrigatoria, especialmente no Senado a na presidencia; máis sobre todo nesta última». Con todo, e malia noutra carta enviada a James Madison, novamente desde París, a mediados de novembro de 1788, manifestar Jefferson a súa ledicia «ao ver que finalmente tres estados tiñan considerado a reelixibilidade do presidente como algo que debe emendarse», o certo será, como xa apuntamos ao comezo, que a modificación constitucional non se produciría senón ata transcorrido moito tempo. Véxase, Thomas Jefferson, *Autobiografía y otros escritos*, cit., pp. 459-460, 472-473 e 479, respectivamente. Para unha xustificación do principio da reelixibilidade no pensamento dos *País Fundadores* deben verse as consideracións ao respecto de Alexander Hamilton n' *O Federalista*, n° 72, pp. 609-615.

¹⁰⁹ A significación dunha e mais a outra como limitadoras do poder presidencial queda patente na comparación que realiza Hamilton n' *O Federalista* entre o status do presidente americano e o do rei de Inglaterra. Entre as moitas diferenzas ao respecto comeza Hamilton salientando xustamente a que se deriva do contraste entre a electividade/temporalidade do primeiro fronte á non electividade/perpetuidade do segundo: «O presidente dos Estados Unidos será elixido polo pobo por un período de *catro* anos; o rei de Gran Bretaña ostenta o título de príncipe a perpetuidade e de maneira *hereditaria*». Máis adiante, e xa como resumo conclusivo da análise sobre o estatuto constitucional do presidente, Hamilton volve insistir na importancia do feito de que «o presidente será elixido cada catro anos por persoas nomeadas directamente polo pobo para iso» para facer compatible «un executivo

nismo como tipo de xefatura do Estado, aparecerán non só como a fonte principal de limitación do poder do Presidente, senón tamén como fonte xustificadora da fortaleza do seu poder, na medida en que soamente a unha maxistratura electiva e temporal pode conferírselle, sen entrar isto en flagrante contradición cos principios dun goberno democrático, o amplo conxunto de atribucións e funcións que a Constitución lle asignara de feito ao presidente da Unión. A súa natureza *popular* fai posible, en conclusión, a fortaleza do poder presidencial. Pero, como se explicará de contado, tal fortaleza resultará na experiencia dos norteamericanos, ademais de historicamente *posible*, politicamente *necesaria*. Necesaria, en primeiro lugar, porque, no esquema dos constituíntes, o presidente concíbese como un elemento de cohesión interna na nova trama do poder territorial. Aínda que por razóns de política estratéxica non resulta doado atopar no discurso dos *Pais Fundadores* referencias que enfatizen esta dimensión do poder do presidente, senón, máis ben, mencións ao escaso temor que un poder limitado debера producir tanto entre o pobo da Unión como entre os estados nos que aquela asentaba¹¹⁰, non é imposible atopar algunha pasaxe

enérxico» e os «principios republicanos», n'*O Federalista*, pp. 594 e 642, respectivamente (cursivas no orixinal).

¹¹⁰ Sirvan por todas, as consideracións ao respecto de Alexander Hamilton contidas nos números 67, 68 e 69 d'*O Federalista*. Despois de recoñecer que «tal vez non haxa outra parte [da Constitución] tan atacada con falta de sinceridade ou criticada con menos acerto», denunciaba Hamilton a comparación interesada entre a presidencia da Unión e unha monarquía: «Calculando que o pobo ten unha aversión á monarquía, esforzáronse por utilizar os seus receos e temores contra a proposta dun presidente dos Estados Unidos, describíndoo non só como un embrión daquel pai detestable, senón como o seu fillo maduro. Para establecer a similitude pretendida non tiveron escrúpulos á hora de utilizar recursos procedentes do mundo da ficción». Haberá ser, precisamente, neste contexto argumental no que afirmará Hamilton con rotundidade que a facultade da presidencia «será a veces maior e a veces menor que a dun gobernador de Nova York». Máis adiante, o propio Hamilton adicará todo o artigo número 69 a comparar, dunha banda, as facultades do presidente coas do mencionado gobernador, e, doutra, tal e como se apuntou na nota precedente, coas do rei inglés, para obter, tras esas comparacións, as mesmas conclusións que xa previamente tiña avanzado: «Polo tanto, salvo no tema da autoridade compartida do presidente en cuestións de tratados, non parece fácil determinar se este maxistrado será, en conxunto, máis ou menos poderoso que o gobernador de Nova York». *O Federalista*, pp. 577 e 594.

n’*O Federalista* no que se subliñe a importancia que para o futuro goberno da república federal americana podería ter ao cabo unha presidencia dotada de poderes moi amplos e efectivos. Alexander Hamilton, por exemplo, centrase na cuestión, polo menos parcialmente, cando, no artigo número 70, procede a impugnar a consideración de que «un executivo vigoroso non concorda coa natureza dun goberno republicano»: «Unha parte clave da definición do bo goberno —afirma Hamilton— é que inclúa un executivo que actúe con enerxía», pois «un Executivo feble implica unha feble execución da tarefa de gobernar [e] unha execución feble é outra forma de dicir unha mala execución, e un goberno mal executado, sexa o que sexa en teoría, será na práctica un mal goberno».¹¹¹ Porque, tal e como Madison tiña xa subliñado noutro dos artigos d’*O Federalista*, cando destacaba a natureza complexa da lexitimidade dunha presidencia da Unión que era ao mesmo tempo *federal e nacional*¹¹², o titular do poder executivo estaba en condicións ideais para actuar como elemento e cohesión sen poñer por iso en perigo os equilibrios do sistema. Hamilton afimábao deste xeito, ao enfatizar, por unha banda, «os ingredientes que dan vigor ao Executivo [...] (a súa unidade, a súa duración, unha provisión adecuada para o seu mantemento, e unhas competencias suficientes)» e pola outra, e en tanto que elementos de equilibrio da referida exerxía, «os ingredientes que ofrecen seguridade no sentido republicano [que] son: unha debida dependencia do pobo e suficiente responsabilidade»¹¹³.

¹¹¹ *O Federalista*, p. 596.

¹¹² «O poder executivo estará derivado duna fonte composta. O Presidente será elixido directamente polos Estados na súa capacidade política. Asignaráselles un número de votos segundo unha fórmula de proporcionalidade composta, que en parte os considera como comunidades distintas e equiparables e en parte como membros desiguais dunha mesma sociedade. A elección final faraa a cámara lexislativa, composta de representantes nacionais, pero neste acto concreto formarán distintas delegacións que representen a múltiples entidades políticas iguais entre si. Este aspecto do goberno parece mostrar unha natureza mixta, presentando tantos trazos *federais* como *nacionais*». *O Federalista*, p. 388 (cursivas no orixinal).

¹¹³ *O Federalista*, p. 596.

A fortaleza do poder presidencial resultaba, en resumo, necesaria dende a perspectiva da división *vertical* dos poderes do Estado, pero érao tamén dende o punto de vista da división *horizontal*. Certamente, e de xeito completamente oposto ao que ía acontecer na outra beira do océano —é dicir, nos escenarios revolucionarios europeos—, no norteamericano dábanse unhas condicións, que tanto conxuntural coma estruturalmente, puxeron no primeiro plano da política a necesidade de establecer elementos de equilibrio fronte ao risco dunha extensión desmesurada do poder lexislativo. De feito, e como xa noutro lugar estudei¹¹⁴, o principal perigo político que quería conxurarse co esquema de separación/coordinación de poderes previsto polos constituíntes non era outro máis ca ese. N’*O Federalista* James Madison deixará constancia, en tal senso, dunha preocupación que, xa presente anteriormente, tal como se apuntou, será retomada en toda a súa profundidade durante o período de discusión da Constitución¹¹⁵, cando, tras enfrontar que o verdadeiro problema político da separación (horizontal) de poderes era o de «subministrar unha seguridade práctica a cada un dos poderes contra das invasións dos outros», e tras apuntar como a maior

¹¹⁴ *El valor de la Constitución. Separación de poderes, supremacía de la ley y control de constitucionalidad en los orígenes del Estado liberal*, cit., pp. 93 e ss., cuxas consideracións, no esencial, vou seguir aquí.

¹¹⁵ Demóstrao así a análise das *Actas da Convención Federal de 1787*, que non deixan lugar a dúbidas sobre o temor ao que Elbridge Gerry, delegado por Massachusetts, denominaba en Filadelfia os «excesos da democracia», fonte da que derivaban «os males que experimentamos». Edmund Randolph, delegado por Virxinia, insistía, pola súa parte, en «restrinxir, tanto como fora posible, a furia da democracia», e Alexander Hamilton, delegado por Nova York, manifestábase «contra os vicios da democracia» e «a sorprendente violencia e turbulencia do espírito democrático». James Wilson, que representaba en Filadelfia o Estado de Pensilvania, afirmaba, nunha liña coincidente con todos os políticos anteriores, que «se a autoridade lexislativa non é restrinxida, non haberá nin liberdade nin estabilidade», pois, ao seu xuízo, o despotismo do lexislativo era «de todas as clases de despotismo o máis terrible e o máis difícil de corrixir». En fin, para o Gobernador Morris, delegado na Convención tamén polo Estado de Pensilvania, «a liberdade pública está en grave perigo debido ás usurpacións do poder lexislativo moito máis que polas debidas a calquera outro poder». Véxase Raoul Berger, *Congress v. The Supreme Court*, Harvard University Press, 1969, pp. 10-12. Unha pequena nota biográfica de todos os persoeiros citados pode consultarse proveitosamente en *The Debate on the Constitution*, cit., tomo I, pp. 995-1054 e tomo II, pp. 967-1023.

perigosidade desas eventuais invasións procedía con toda claridade do poder lexislativo («por todas partes vemos como a rama lexislativa estende a súa esfera de actividade e atrae todo poder cara ao seu impetuoso vórtice») denunciárase o paradoxo resultante de apreciar o perigo de tiranía nun executivo hereditario e non o «perigo que existe de usurpacións por parte do poder lexislativo, o cal, acumulando todo o poder nun único ámbito, levaríanos á mesma tiranía que as usurpacións de poder por parte do executivo»¹¹⁶.

Unha tal preocupación manifestábase en estreita relación tanto con causas de tipo conxuntural coma de natureza estrutural. E é que o medo á extensión dos seus poderes por parte do lexislativo dunha boa parte dos constituíntes norteamericanos resulta incompreensible, en primeiro termo, sen ter en conta un fenómeno que xa se mencionou devagar ao comezo destas páxinas: os acontecementos que en tal sentido se tiñan producido nos antigos territorios coloniais non once anos transcorridos dende a Declaración de Independencia ata a Convención de Filadelfia, período no que quedara meridianamente claro que o perigo dos *excesos* e dunha eventual *invasión* entre poderes correra, en gran parte dos estados, máis do lado dos lexislativos que dos executivos. Thomas Jefferson denunciáralo con contundencia en 1781-1782, nas súas *Notas sobre Virxinia*, ao subliñar como entre os principais defectos da Constitución virxiniana, aprobada «cando eramos novatos e inexpertos da ciencia do goberno», atopábase o de que «todos os poderes do goberno —executivos, lexislativos e xudiciais— recaen finalmente no corpo lexislativo» e que «concentralos nas mesmas mans era a mellor definición dun goberno despótico». A súa descrición da práctica de goberno no Estado de Virxinia explica ben claramente ese temor a un lexislativo que, como rego de pólvora, se estendera entre a maioría dos dirixentes da revo-

¹¹⁶ O *Federalista*, p. 466.

lución Americana: «Non loitamos —escribía Jefferson— por un *despotismo electivo*, senón por un goberno baseado en principios libres, onde os poderes do goberno teñen que atoparse divididos e equilibrados por diversos corpos de maxistratura, de xeito que ninguén poida trascender os seus límites sen verse efectivamente desmascarado e detido polos outros [...] Mais non se previu —continuaba— barreira algunha entre eses diversos poderes. Os membros xudiciais e executivos quedaron subordinados ao lexislativo no concernente á súa permanencia no posto, e algúns incluso no concernente á súa continuidade. Agora ben, se o lexislativo asume poderes executivos e xudiciais non é probable que haxa oposición, e esta non sería eficaz aínda que a houbese; pois nese caso os lexisladores poderían transformar as súas resolucións en normas da asemblea, que serían de cumprimento obrigatorio para os demais poderes. E, en efecto —concluía— aqueles teñen decidido moitas veces dereitos que deberían terse elevado a controversia xudicial; de xeito que está pasando a converterse en habitual e familiar que o lexislativo dirixa o executivo, durante todo o tempo que se estende o período de sesións»¹¹⁷. En todo caso, tal situación de predominio e invasión por parte do poder lexislativo das funcións que correspondían aos outros poderes do Estado, en virtude do previsto nunha Constitución baseada no principio da súa separación, non era peculiar no Estado de Virxinia, segundo o demostra a concluínte relación que inclúe Madison no artigo número 47 d'*O Federalista*, previo ao número 48 no que el mesmo recolle textualmente as palabras de Jefferson que

¹¹⁷ Vexase Thomas Jefferson, *Notas sobre Virxinia*, en *Autobiografía y otros escritos*, cit., pp. 239-241 (cursivas no orixinal). A preocupación de Jefferson non se extinguiría coa aprobación da Constitución federal, pois anos máis tarde, en marzo de 1789, escribía desde París ao seu amigo James Madison que «o executivo dos nosos gobernos non é no único, nin tan sequera o principal obxecto do meu receo. A tiranía dos lexislativos é actualmente, e será durante moitos anos, un perigo máis formidable. A do executivo chegará no seu intre; pero será nun futuro remoto», en *Ibidem*, pp. 491-492. Como pode verse, a intelixencia predictiva de Jefferson non coñecía límites.

acabo de citar. No primeiro dos dous demostra, de feito, como a práctica totalidade das Constitucións estatais¹¹⁸ concedían amplísimos poderes ás asembleas lexislativas para nomearen os titulares doutros órganos estatais (tanto executivos como lexislativos) ás que se lle engadían facultades de control e de revogación, etc., que convertían os parlamentos dos estados, en moitos casos, en politicamente omnipotentes: «Cara a mediados dos anos oitenta —escribe Gordon Wood— moitos norteamericanos tñíanse convencido de que as asembleas lexislativas dos Estados e non os gobernadores eran a autoridade política que máis temían. Non só algunhas das asembleas vulneraban os dereitos fundamentais dos donos de propiedades coa súa excesiva emisión de papel moeda e as súas diversas leis en favor dos debedores, senón que, ademais, en todos os Estados a asembleas ían máis alá das xenerosas atribucións da autoridade lexislativa das Constitucións revolucionarias de 1776 e estaban a absorber numerosos deberes executivos e xudiciais; ordenando, por exemplo, operacións militares e anulando as sentenzas dos tribunais. Comezaba a semellar que o poder lexislativo, noutro tempo benévolo, non era máis de fiar que o detestado poder da Coroa»¹¹⁹.

Resulta, en conclusión, dificilmente discutible que a idea xeneralizada de que o lexislativo era un poder politicamente perigoso estivo concidionada dun xeito decisivo por unha razón conxuntural: a experiencia histórica veciña do período previo á apertura da Convención de Filadelfia¹²⁰. Ao meu xuízo non é menos certo, porén, que a extensión de tal *idea*, que remataría

¹¹⁸ Menciona Madison as de New Hampshire, Rhode Island, Connecticut, Nova York, Nova Jersey, Pensilvania, Delaware, Maryland, Virxinia, Carolina do Norte, Carolina do Sur e Xeorxia. Véxase *O Federalista*, pp. 456-464.

¹¹⁹ Gordon Wood, *La revolución americana*, cit., p. 194.

¹²⁰ «Unha das principais razóns da reunión da Convención foi a de controlar o despotismo democrático tal e como existía baixo o goberno das lexislaturas estatais». Véxase Gottfried Dietze, "America and Europe. Decline and emergence of Judicial Review", en *Virginia Law Review*, nº 8 (1958), p. 1238. Tamén, sobre o mesmo tema, Gordon S. Wood, "La costruzione della repubblica: 1760-1820", cit., 301-302.

por xerar unha verdadeira *ideoloxía*, tivo tamén unha causalidade estrutural, pois non puido senón rematar por conectarse co «punto de partida e o «estado social dos norteamericanos», aos que se referiría posteriormente Tocqueville con ocasión da súa viaxe a Norteamérica¹²¹. Haberá ser, de feito, tal como o vería o gran pensador francés, a homoxeneidade social dos antigos territorios coloniais e a súa principal tradución no eido institucional —a desaparición en América da monarquía absoluta tras do triunfo da Revolución—, o que vai permitir, e incluso, en certo sentido, o que vai a esixir, que o grave desafío histórico da separación/equilibrio de poderes se suscitase en Norteamérica en termos radicalmente diferentes, e no fondo case opostos, a como se tiña presentado xa no Reino Unido e a como, pouco despois do triunfo da Independencia, remataría por formularse en Europa. Deste xeito, no vello continente o obxectivo da separación/equilibrio de poderes habería ser principalmente o de repartir entre suxeitos políticos vellos (os herdados do Antigo Réxime) e novos (os nacidos coa Revolución) as diferentes actividades constitutivas do funcionamento do Estado, o que explicaría a progresiva aparición de executivos dualistas (onde a figura do xefe do Estado vai progresivamente desligándose da do primeiro ministro) e a constitucionalización dun órgano, a propia xefatura do Estado, destinada a acubillar institucionalmente os antigos monarcas absolutos¹²². Mentres, o «punto de partida» e o «estado social» dos norteamericanos, marcado por unha sociedade socialmente homoxénea, en comparanza coa europea, na que non existía institucionalmente un monarca absoluto ao que

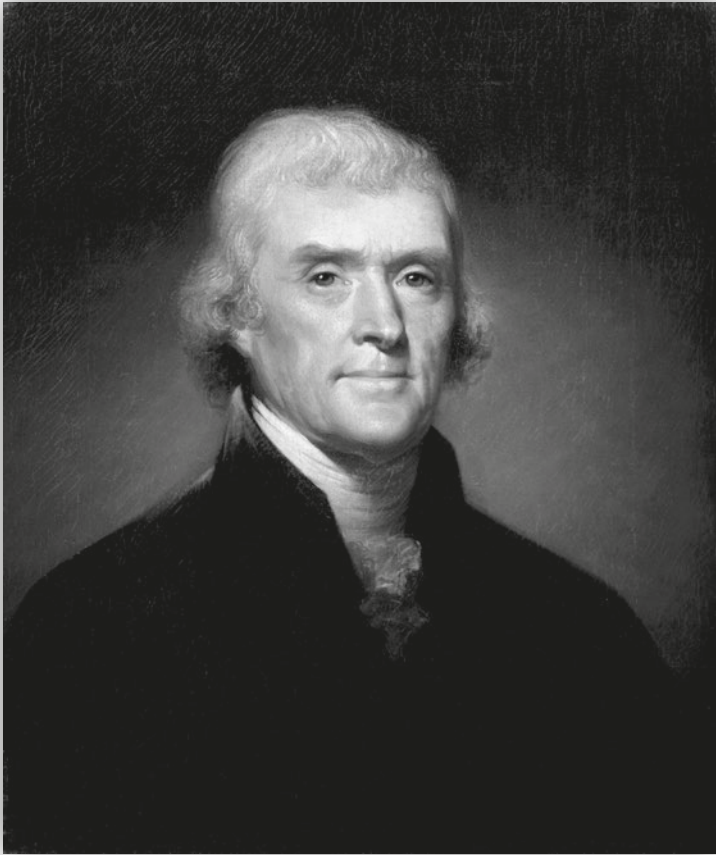
¹²¹ O capítulos II e III da primeira parte do Tomo I d'*A democracia en América* titúlanse, respectivamente, "O punto de partida e a súa importancia para o porvir dos angloamericanos" e "Estado social dos angloamericanos". Cfr. *La democracia en América* (edición de Eduardo Nolla), Madrid, Aguilar, Tomo I, pp. 30 e 46. Téñome referido á cuestión devagar en "El estado social y el derecho político de los norteamericanos", en *Fundamentos*, nº 2 (2000), pp. 100-106 e en *El valor de la Constitución. Separación de poderes, supremacía de la ley y control de constitucionalidad en los orígenes del Estado liberal*, cit., pp. 95 e ss.

¹²² Vexase Javier Pérez Royo, "Jefatura del Estado y democracia parlamentaria", en *Revista de Estudios Políticos*, nº 39 (1984), pp. 10-17.

houbera que *encaixar*, xurídica e politicamente, no novo tecido de poderes constitucionais, ía permitirlles non só un executivo monista (onde xefatura de Estado e de goberno se reúnen nunha mesma persoa) senón tamén optar por facer derivar a elección, e, polo tanto, a lexitimidade do poder executivo directamente do voto popular¹²³. Nunha palabra, ía permitirlle converter os dous órganos centrais do Estado, facultados para determinaren o sentido da dirección política estatal, en órganos democraticamente lexitimados, o que marcará un contraste con Europa chamado a pervivir por máis dunha centuria. Haberá ser de novo a extraordinaria intelixencia e claridade expositiva de James Madison a que levantará acta dese marcadísimo contraste, que, tal e como de contado explicarei, permite comprender a cuarta e derradeira das grandes achegas históricas da experiencia americana: o control xudicial da constitucionalidade.

Madison explica, certamente, no xa citado número 48 d'*O Federalista*, como mentres «nun goberno onde un monarca hereditario ten numerosas e extensas atribucións de poder, é xusto que se xulgue a rama executiva como a fonte de perigo, e que sexa vixiada con todo o celo da devoción á liberdade» a situación tórnase moi diferente nun réxime político onde tamén a lexitimidade do executivo procede do voto popular: «Nunha república representativa —continúa Madison—, onde a xefatura do goberno está coidadosamente limitada tanto na extensión do seu poder como na duración do seu mandato, mentres que o poder legislativo o exerce unha asemblea que a miúdo inflúe sobre o pobo, que confía con ousadía na súa propia forza

¹²³ «A Constitución norteamericana foi a primeira en adoptar o principio da separación de poderes na marxe das estruturas monárquicas que sobrevivirán, ao longo de todo o século XIX, no constitucionalismo europeo. A Constitución limitouse, pois, a un esquema orgánico-funcional [...] desenvolvendo os mecanismos de relación interorgánica, é dicir, o sistema de freos e contrapesos entre órganos funcionalmente diferenciados, todos democraticamente lexitimados». Cfr. Nuno Piçarra, *A separação dos poderes como doutrina e principio constitucional. Um contributo para o estudo das suas origens e evolução*, Coimbra, Coimbra Editora Limitada, p. 200.



Thomas Jefferson, por Rembrandt Peale. As ideas de Jefferson, especialmente no tocante á tiranía do lexislativo e a separación de poderes, exerceron decisiva influencia en varios artigos d'*O Federalista*

e que sentirá todas as paixóns que motivan a unha multitude sen que o seu número sexa unha barreira para lograr os obxectivos das súas paixóns por medios racionais, sería máis ben contra a vehemente ambición desta rama contra a que o pobo debería envorcar todo o seu celo e esgotar todas as súas precaucións»¹²⁴.

En conclusión: mentres que o poder lexislativo vai ser percibido en Norteamérica coma unha ameaza para a conservación das liberdades proclamadas pola Revolución, o liberalismo europeo revolucionario haberá concibilo, ben en troques, coma a garantía final de todas as súas conquistas¹²⁵. Dese contraste nacerá outro non menos relevante: ata ben avanzado o século XIX, a separación de poderes traducirase en Europa nunha tensión interorgánica constante entre un lexislativo representativo —por máis que só moi serodiamente democrático— e un executivo hereditario¹²⁶; pola contra, a consagración na Constitución norteamericana dun executivo e dun lexislativo emanados ambos os dous do voto popular —tampouco, claro, inicialmente democrático— permitirá formular nos Estados Unidos unha cuestión que non se situará no centro da reflexión político-constitucional do vello continente ata moitas décadas máis tarde: a das relacións *intraorgánicas* entre maioría e minoría¹²⁷. Aínda que xa me referín a esta cuestión páxinas

¹²⁴ *O Federalista*, p. 466.

¹²⁵ Véxase ao respecto, Roberto L. Blanco Valdés, *La construcción de la libertad. Apuntes para una historia del constitucionalismo europeo*, cit. pp. 64-71.

¹²⁶ Resulta case imposible describir esa tensión cunha precisión maior que a utilizada por Agustín de Argüelles nas Cortes gaditanas: «Examínense as facultades das Cortes e as sinaladas ao poder do rei, e verase que aquelas esixen o constante exercicio e vixilancia da representación nacional; estas o incesante desvelo dun goberno que debe ocuparse con preferencia en obxectos de recoñecida urxencia e natureza moi diferente. As leis, señores, malia ditadas pola mesma sabedoría, non fan máis que a metade da obra. A súa observancia é o fundamento da prosperidade pública, e só pode asegurarse por medio dun corpo permanente que teña ao seu coidado reclamala. Tal é a reunión anual de Cortes. Todo o demais é inútil, é ineficaz, trabucarase a Nación e prepararse a si mesma a ruína da lei fundamental, único baluarte no que libra a súa independencia e liberdade». Véxase a sesión de 29 de setembro de 1811, en *Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias*, Imprenta J. A. García, 1870, tomo III, p. 1951.

¹²⁷ De feito, haberá que esperar ata o grande antecedente que supoñerá a reflexión de John Stuart Mill, en 1861, e, xa despois, ao debate do constitucionalismo democrático

atrás, ao falar da finalidade atribuída polos *Pais Fundadores* para, evitando o perigo faccional, garantir os dereitos das minorías territoriais e políticas, cómpre agora retomala. E non para insisitir na relevancia que á mesma lle atribuíron os líderes históricos da revolución americana, que, como puidemos ver repetidamente, compartían maioritariamente o rotundo xuízo expresado por James Madison na Convención de Filadelfia («A lección que podemos obter [da nosa experiencia] é que alí onde a maioría está xunguida por un sentimento común, e conta con circunstancias favorabeis, os dereitos das minorías convértense en inseguros. Nun goberno republicano a maioría, se está unida, goza sempre de vantaxe»¹²⁸), senón para tratar de argumentar cómo aquel dispositivo non esgotaba, en todo caso, o conxunto de instrumentos concibidos polos *Pais Fundadores* para poñer freo ao que Thomas Jefferson tiña chamado, con insuperable precisión, un «despotismo electivo».

Porque é verdade que cando os *Pais Fundadores* suscitan expresamente a cuestión da garantía dos dereitos das minoría apuntan a solución que xa se ten examinado, a federal, é

no período de entreguerras, para ver suscitada tal cuestión na doutrina constitucional e na teoría do Estado europeos. Véxase, ao respecto, para as reflexiónes de Stuart Mill a súa obra fundamental *Del goberno representativo*, Madrid, Tecnos, 1985, en especial pp. 85-115.

¹²⁸ Véxase a sesión de 6 de xuño de 1787, en *Escritos antifederalistas*, cit., p. 66. O contraste co pensamento revolucionario europeo pode percibirse comparando, simplemente, esas verbas e as pronunciadas por Sieyès na Asemblea Nacional francesa o 7 de setembro de 1789, no seu célebre discurso sobre o veto real: «[...] A inmensa maioría dos nosos concidadáns non teñen nin instrución abonda nin o tempo libre preciso para querer ocuparse directamente das leis que deben gobernar Francia; o seu parecer, consiste, entón, en nomear representantes; e posto que este é o parecer da gran maioría, os homes ilustrados deben someterse a el igual ca os outros. *Cando unha sociedade está formada sábese que o parecer da maioría convértese en lei para todos*». Ou coas pronunciadas anos máis tarde, na sesión da Convención de 24 de abril de 1793, polo deputado Saint-Just: «A vontade xeral propiamente dita, [...] fórmase da maioría das vontades particulares, individualmente recollidas sen ningunha influencia estraña: a lei, formada deste xeito, consagra necesariamente o interés xeral, porque, regulando cada un a súa vontade sobre seu interés, da maioría das vontades debe resultar a dos intereses [...] *Restrixindo, pois, a vontade xeral ao seu verdadeiro principio, non é senon a vontade material do pobo, a súa vontade simultánea que ten por finalidade consagrar o interés activo da maioría, e non o seu interés pasivo*». Véxase *Archives Parlementaires de 1787 à 1860. Recueil Complet des Débats Législatifs et Politiques des Chambres Françaises*, Première Série (1787 à 1799), tomos VIII (p. 594) e LXIII (p. 203-205), respectivamente (en ambos os dous casos as cursivas son miñas).

dicir, a consistente en que «a sociedade conteña cidadáns con características tan diversas como para facer moi improbable ou imposible unha alianza inxusta da maioría»¹²⁹. A resposta do constitucionalismo revolucionario norteamericano fronte aos decisivos problemas e desafíos que de tan importante cuestión derivaban haberá de ir, non obstante, moito máis alá e non chegará a ser comprensible na súa amplitude e complexidade sen ter á vista o relevantísimo papel constitucional que os propios *Pais Fundadores* rematarán por atribuírle aos xuíces no funcionamento do futuro Estado constitucional. Un papel que, como hei de expoñer a seguir, Alexander Hamilton describirá de modo maxistral no artigo número 78 d’*O Federalista*. En suma, e por dicilo brevemente, no desenvolvemento da experiencia revolucionaria norteamericana todo apuntaba no sentido coincidente de situar no primeiro plano da política constitucional a problemática da limitación do poder lexislativo, é dicir, no poder do órgano encargado do exercicio da función lexislativa do Estado. Podería afirmarse, pois, que a reflexión dos *Pais Fundadores* no eido da organización horizontal dos poderes pechaba en si mesma as que noutro lugar teño demoninado as condicións de *necesidade*¹³⁰ que ían esixir outorgarlle un determinado valor á Constitución como medio adicional para someter a límites precisos un dos poderes constituídos do Estado, o que será materia do próximo apartado.

4. O control xudicial da constitucionalidade

Coa súa proverbial perspicacia haberá ser novamente o viaxeiro Tocqueville, o máis ilustre que recorreu as terras da acabada de nacer Unión Americana tras o establecemento nelas do Estado constitucional, quen mellor explicará a importancia

¹²⁹ Como lembrará o lector trátase da formulación de James Madison no número 51 d’*O Federalista*. Véxase *O Federalista*, p. 482.

¹³⁰ Véxase o meu libro *El valor de la Constitución. Separación de poderes, supremacía de la ley y control de constitucionalidad en los orígenes del Estado liberal*, cit., pp. 103 e ss.

decisiva que este lle reservara aos xuíces no funcionamento da flamante democracia. Unha democracia a cuxa preservación concorrían, segundo o gran publicista, non só a forma federal e as institucións municipais, moderadoras, unhas e outras, do «despotismo da maioría», senón tamén o poder xudicial: «A terceira [cousa que serve ao mantemento das institucións políticas dos americanos] atópase na constitución do poder xudicial. Xa mostrei como os tribunais serven para corrixir os extravíos da democracia e como, sen poderen impedir nunca os movementos da maioría, conseguen frealos e dirixilos», escribía Tocqueville¹³¹. Certamente, o francés tñíase referido a tan importantísima cuestión nun capítulo d'*A democracia en América*, monograficamente dedicado a analizar «O poder xudicial nos Estados Unidos e a súa acción sobre a sociedade política»¹³², texto no que, despois de salientar o profundo contraste existente nese eido entre América e Europa, contraste que convertera o poder xudicial nos Estados Unidos «na parte máis nova e orixinal de todo o sistema político»¹³³, describía Tocqueville, con claridade insuperable, a peculiaridade fundamental da función que se lle asignara á maxistratura na outra beira do Atlántico: «Os americanos estableceron o poder xudicial como contrapeso e barreira do poder lexislativo; fixéronno, por iso, un poder político de primeira orde [...] O xuíz americano imítalle, polo tanto, perfectamente aos maxistrados doutras nacións. Non obstante, está revestido dun inmenso poder político que aqueloutros non teñen. O seu poder forma a máis terrible barrerira contra os excesos da lexislatura». Tal barreira non

¹³¹ Véxase Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, cit., vol. I, p.278.

¹³² Véxase Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, capítulo VI, primeira parte (Vol. I), edic. cit., pp. 100-107, de onde proceden todas as citas do texto.

¹³³ «[...] varios Estados da Europa teñen adoptado o sistema representativo, pero non creo que ata o presente ningunha nación do mundo constituíra o poder xudicial do mesmo xeito que os americanos. A constitución do poder xudicial forma, na miña opinión —afirmaba Tocqueville— a parte máis nova e orixinal de todo o sistema político dos americanos». *Ibidem*, p. 100-101.

era outra, para Tocqueville, que a derivada da posibilidade de vulgar sobre a constitucionalidade das normas aprobadas polo poder lexislativo. Explícao, de novo, con sinxeleza e precisión: «A causa está neste único feito: os americanos teñen recoñecido aos xuíces o dereito a fundamentar as súas decisións sobre a *Constitución* máis que sobre as *leis*. Noutros termos, permitirónlles non aplicar as leis que lles parezan inconstitucionais»¹³⁴.

Como tiñan chegado «os norteamericanos» a recoñecer aos xuíces un dereito tan trascendental no sistema de equilibrio de poderes característico de calquera Estado constitucional? Como, constatada a xa analizada necesidade de limitar o poder lexislativo para, con tal limitación, asegurar os dereitos das minorías e evitar o abuso sobre elas por parte da maioría, procederon os *Pais Fundadores* a construír a *posibilidade* do control xudicial da constitucionalidade das leis federais? Ao meu xuízo, ningunha desas dúas preguntas resultan improcedentes pois, por sorprendente que poida semellar, a problemática constitucional da *judicial review of legislation* non foi obxecto de discusión expresa na Convención de Filadelfia nin, en consecuencia, de regulación explícita no texto constitucional aprobado polos constituíntes, todo o cal non quere dicir que a práctica do control da constitucionalidade das leis —xa fora levada a cabo polos xuíces, xa por órganos de natureza política— non presentase antecedentes teóricos (filosófico-políticos) remotos

¹³⁴ Non ten senso entrar aquí polo miúdo nas consideracións de Tocqueville na materia (pode verse ao respecto o meu libro *El valor de la Constitución. Separación de poderes, supremacía de la ley y control de constitucionalidad en los orígenes del Estado liberal*, cit. pp. 173-177). Apenas quero sinalar que o francés non deixará de subliñar, en todo caso, os límites dentro dos cales exercerían os xuíces norteamericanos as súas facultades de control, límites que entroncan co que hoxe chamariamos o carácter *incidental* do xuízo de constitucionalidade: «Se o xuíz tivese a posibilidade de atacar as leis dun xeito teórico e xeral, se tivese a posibilidade de tomar a iniciativa e de censurar ao lexislador, entraría estrepitosamente na escena política. Convertido no campión ou adversario dun partido, chamaría a tomar parte na loita a todas as paixóns que dividen o país. Mais cando o xuíz ataca unha lei nun debate excurso e nunha aplicación particular, oculta en parte ás miradas do público a importancia do ataque. A súa sentenza unicamente ten por obxecto afectar a un interese individual, a lei só é ferida por casualidade!», en Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, cit., vol. I, p. 105 (as cursivas no orixinal).

ou precedentes xurídicos inmediatos, ben de carácter legal, como os que supuxeron os *Consellos de Censores* que tiñan procedido a crear no seu momento as Constitucións de Pensilvania ou Vermont, ou o *Consello de Revisión* establecido no seu día na Constitución de Nova York; ben de carácter xurisprudencial, como os derivados de certos pronunciamentos contidos nas diversas sentenzas de tribunais estatais que resolveron, por exemplo, os casos *Commonwealth v. Caton* (decidido polo Tribunal de Apelación de Virxinia en 1782), *Trevett v. Weeden* (decidido polo Tribunal Supremo de Rhode Island en 1786), o *Bayard v. Singleton* (decidido polo Tribunal Supremo de Carolina do Norte en 1787), caso, este último cuxa resolución veu coincidir coa apertura da Convención de Filadelfia. E todo o previamente apuntado sobre a ausencia dun debate non constituínte en relación co control xudicial da constitucionalidade das leis non quere dicir, tampouco, que, xa aberta a Convención, a cuestión relativa a como debería procederse a limitar ao poder legislativo non representase un tema moi relevante de discusión política, feito do que constitúen demostración incontestable as propostas ao respecto contidas no *Plan de Virxinia*, documento no que se prevía un sistema de control político sobre o poder legislativo, que se traducía na creación dun *Consello de Revisión* semellante ao establecido previamente na Constitución de Nova York.¹³⁵ De feito, con ocasión do debate entre os partidarios e os detractores da inclusión no texto da Constitución deste derradeiro *Consello* producíronse intervencións nas que se suscitou, dun xeito ou doutro, a cuestión do control da constitucionalidade das leis do Congreso norteamericano¹³⁶.

¹³⁵ Téñome referido con detalle a esta cuestión no meu libro *El valor de la Constitución. Separación de poderes, supremacía de la ley y control de constitucionalidad en los orígenes del Estado liberal*, cit., pp. 118-135. Sobre os antecedentes filosófico-políticos remotos do control xudicial debe consultarse a obra, de extraordinario interese, de Shannon C. Stimson, *The American Revolution in the Law*, Londres, The Macmillan Press LTD, 1990.

¹³⁶ Na do 21 de xullo, unha das sesións máis ricas e transcendentais na materia, demostrouse, o que resulta altamente significativo, que tanto os partidarios coma os detractores

Pero, con todo, nin a cuestión da *judicial review* se tratou na Convención expresamente, nin se recolleu no texto aprobado en Filadelfia. Isto explica que o intenso debate doutrinal suscitado nos Estados Unidos sobre se a Constitución de 1787 contiña ou non bases xurídicas susceptibles de xustificala — debate que xorde no mesmo intre en que John Marshall dita, en 1803, a súa celebre sentenza no *Mandamus Case (Marbury v. Madison)*— remate por referirse, desde o principio á interpretación que habería de darse, sobre todo, a dúas disposicións da Constitución: a contida na sección 2ª do artigo III (segundo a cal «o poder xudicial estenderase a todos os casos de dereito e de equidade que xordan baixo esta Constitución») e a contida na sección 2ª do artigo VI, na que se inclúe a xa citada cláusula de supremacía. Como é obvio, nin resulta materialmente posible entrar aquí nese debate, nin o mesmo tería grande utilidade aos efectos deste prólogo, pois, como vou tratar de contado, xa antes de se pronunciar a primeira sentenza na que o Tribunal Supremo da Unión declaraba inconstitucional unha lei federal, os *Pais Fundadores* tiñan procedido a *construír* teoricamente n' *O Federalista*, con nitidez e rotundidade impresionantes, a lexitimidade —e, mesmo máis alá, a obrigatoriedade— da

do *Consello de Revisión*, recoñecían, dun xeito ou doutro, que a función de control da constitucionalidade era *propia* dos xuíces. O Coronel Mason, delegado por Vixinia, e partidario tanto do Consello como da presenza xudicial no mesmo, afirmaba: «Tense dito que de participaren os xuíces neste control das leis [o que supoñería un *Consello de Revisión* con presenza xudicial], gozarían dun dobre dereito de oporse as mesmas na medida en que a súa función interpretativa leva xa aparelada a posibilidade de oposición. *Eu quero replicar ese argumento afirmando que neste derradeiro suposto os xuíces só poden impedir a execución das leis nun caso: declarando a nulidade dunha lei por inconstitucional.*» Un tal recoñecemento atópase tamén nas palabras dos delegados contrarios ao Consello e á entrada nel dos xuíces. Por exemplo, Luther Martin, quen sostará que «as *materias relativas á constitucionalidade das leis corresponden ós xuíces como consecuencia do exercicio das súas función xudiciais*. Nesa función teñen a posibilidade de opoñerse as leis. Unilos ao poder executivo na función de revisión sería outorgarlles unha dobre posibilidade de oposición». Ambas as dúas citas en Ralph Ketcham, *The Anti-Federalist Papers and the Constitutional Convention Debates*, cit., pp. 124 y 123, respectivamente (todas as cursivas son miñas). Tenóme referido devagar á cuestión en *El valor de la Constitución. Separación de poderes, supremacía de la ley y control de constitucionalidad en los orígenes del Estado liberal*, cit., pp. 128-135.

declaración xudicial de inaplicabilidade das leis federais¹³⁷ contrarias ás previsións da Constitución.

Tal construción remataría por sosterse, esencialmente, nunha consideración que a ningún lle semellaba entón discutible: a de que a Constitución non era unha (simple) lei (máis), senón unha norma cualitativamente diferente, o que se demostraba no feito de que o seu artigo V se dispuxera un procedemento especial para introducir nela calquera tipo de reforma. A rixidez constitucional e, moi primordialmente, a consecuencia fundamental que se derivaba dela —a saber, o carácter nesesariamente expreso da reforma constitucional¹³⁸— van ter, efectivamente, unha decisiva importancia en Norteamérica, onde a reforma será operativa máis como idea sustentadora da superioridade da Constitución sobre a lei que como institución efectiva para a adaptación histórica daquela¹³⁹. Resulta innegable, certamente, que cando os comentaristas da Constitución ocúpanse n'*O Federalista* expresamente da cuestión da reforma, non van conectala coa da superioridade da Constitución sobre a lei. Pero, en todo caso, non vai selo menos a íntima vinculación que os *Pais Fundadores* chegarán a establecer entre a solemnidade da reforma e a superioridade da Constitución, cando traten de xustificar a última constitucionalmente. Haberá ser, de

¹³⁷ Falo de leis *federals* e non de leis *estatais*, en tanto non semella ser obxecto de debate que o control de constitucionalidade das segundas por parte do Tribunal Supremo da Unión entronca menos coa cuestión da superioridade da Constitución sobre a lei que coa relativa á da supremacía federal.

¹³⁸ Ignacio de Otto subliñou no seu día agudamente a frecuente confusión entre rixidez e superioridade formal, conceptos que, non obstante, non están en relación de causa e efecto. De feito, «a existencia de rixidez constitucional, isto é a imposibilidade de que o legislador ordinario modifique a Constitución, non é requisito indispensable para que se poida afirmar a superioridade da Constitución como norma». Pola contra, esa superioridade dependerá do carácter expreso da reforma. Véxase Ignacio de Otto, *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, Ariel, 1987, p. 62. Pola miña banda, téñome ocupado da cuestión que se suscita no texto, en relación co debate norteamericano sobre a reforma da Constitución, no meu libro *El valor de la Constitución. Separación de poderes, supremacía de la ley y control de constitucionalidad en los orígenes del Estado liberal*, cit., pp. 104-114.

¹³⁹ Véxase Javier Pérez Royo, *La reforma de la Constitución*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1987, pp. 23-24.

feito, no xa mencionado artigo número 78 d'*O Federalista*, onde Alexander Hamilton se espraia na explicación da funcionalidade constitucional do poder xudicial como garante final da superioridade da Constitución sobre as leis, onde os autores do formidable comentario abordarán de xeito expreso o manifesto vínculo existente entre a referida superioridade e o carácter expreso da reforma constitucional, loxicamente implícito na existencia dun procedemento especial a tal efecto: «Confío —sostíña Hamilton— en que os defensores da Constitución proposta nunca estarán de acordo cos seus inimigos, os cales dubidan do principio fundamental dos gobernos republicanos que reconece o dereito do pobo a alterar ou abolir a Constitución vixente cada vez que a atopen inadecuada para o seu benestar. *Pero non se debe inferir deste principio que os representantes do pobo puidesen sentirse xustificados á hora de violar algunhas disposicións da Constitución actual*, por causa dunha inclinación momentánea da maioría do seu electorado contra estas disposicións constitucionais. Tampouco debe ser o caso de que os tribunais estean máis obrigados á complicidade con infraccións deste tipo que con infraccións que proceden enteiramente das cábala do corpo representativo. *Ata que o pobo —concluía o futuro Secretario do Tesouro— por medio dalgún acto solemne e de autoridade, anulase ou cambiase a Constitución vixente, manterase como obrigatoria para todos*, tanto a nivel colectivo como individual. Ningunha suposición ou coñecemento dos sentimentos populares pode xustificar un afastamento da Constitución por parte dos representantes, sen que antes tivese lugar un acto constituínte¹⁴⁰».

Cal era a vía para garantir o efectivo respecto a unha lei que só de forma expresa, é dicir, a través dun «acto solemne e de autoridade» (*solemn and authoritative act*), podía ser modificada? Cal para evitar un *afastamento* inconstitucional da

¹⁴⁰ Véxase *O Federalista*, p. 649 (todas as cursivas son miñas).

Constitución? A resposta de Hamilton, desprovista de calquera tentación pola retórica, resulta ao cabo dunha admirable transparencia: «Na práctica este tipo de limitacións [ao lexislativo] só se mantén por medio de tribunais de xustiza que declaran como nulo calquera acto contrario ao sentido expreso da Constitución. Sen este mecanismo —advirte Hamilton— resultará fútil toda defensa de dereitos ou privilexios individuais»¹⁴¹. O esquema sobre o que o comentarista da Constitución procede a construír a súa argumentación resulta tan verdadeiramente maxistral, como xuridicamente elemental: certamente, o dobre dato da perigosidade do poder lexislativo en contraste co da inocuidade do xudicial¹⁴² converten o derradeiro nun vixilante completamente idóneo do exercicio das súas facultades por parte do primeiro e permítenlle levar a efecto non só unha protección *xurídica* do texto da Constitución, senón tamén unha defensa *política* do seu espírito (os seus principios e valores) na medida en que a Constitución é tamén un eido de garantías dos dereitos dos particulares e, moi especialmente, daqueles que están en posicións minoritarias: «A independencia dos xuíces pode constituír unha salvagarda primordial non só ante infraccións da Constitución —subliña Hamilton— senón tamén ante os efectos ocasionais de malas tendencias na sociedade, que ás veces só prexudican os dereitos individuais de clases concretas de cidadáns, por medio de leis inxustas e parciais. A firmeza da maxistratura xudicial será de grande importancia nisto tamén, para mitigar a severidade e limitar o funcionamento de leis deste tipo»¹⁴³.

A intervención dos xuíces vai ser, ao cabo, *indispensable* non só para conservar a integridade da Constitución, senón parale-

¹⁴¹ *Ibidem*, pp. 645-646.

¹⁴² «Quen considere atentamente as diversas ramas do poder percibirá que, nun goberno no que están separadas unhas das outras, a xudicatura sempre será a que, pola natureza das súas funcións, menos ameaza os dereitos políticos plasmados na Constitución, ao ser a rama con menos capacidade para entorpecer ou menoscabar estes dereitos». Véxase *O Federalista*, p. 644.

¹⁴³ *Ibidem*, p. 650.

lamente para, conservándoa, evitar «unha grave opresión dunha parte minoritaria da comunidade»¹⁴⁴. Todo isto non convertía en lexítima sen máis, non obstante, a intervención da maxistratura en defensa da Constitución, pois, como é ben sabido, a necesidade non constitúe nunca de seu, no mundo do dereito, unha fonte de lexitimidade. Plenamente consciente desta realidade, Alexander Hamilton dedicará a que pode ser considerada a segunda parte da súa argumentación a explicar por que a función de control da constitucionalidade supoñía un dereito —e, consecuentemente, unha obriga xurídica— que, nun sistema de *gobierno* limitado, correspondía ao poder xudicial *de xeito natural*, é dicir, pola propia natureza das funcións que tal poder tiña constitucionalmente encomendadas. E para enfrontarse directamente a unha cuestión tan relevante, o futuro secretario do Tesouro vai abordar previamente outra que estaba con ela directamente vinculada: a de se esa facultade xudicial de controlar o órgano lexislativo do Estado convertía (ou non) de feito a maxistratura en superior da lexislatura¹⁴⁵. Unha cuestión, esta última, cómpre subliñalo, chamada a ter sempre, cara ao futuro, unha decisiva importancia no debate sobre a lexitimidade da existencia ou, no seu caso, da extensión, da *judicial review of legislation*: «Sosteñen —escribe Hamilton— que a autoridade que pode declarar nulos os actos doutro será necesariamente superior á que legisla os actos declarados como nulos. Xa que esta é unha doutrina fundamental en todas as Constitucións americanas, non estará fóra de lugar presentar unha breve discusión das bases sobre as que descansa». A discusión servirlle a Hamilton para argumentar que os xuíces non poden, no exercicio da súa función *natural*—a consistente en interpretar e en aplicar normas xurídicas—, eludir a súa obriga inescusable de

¹⁴⁴ As verbas, sempre de Hamilton, en *Ibidem*, p. 649.

¹⁴⁵ «O dereito dos tribunais a considerar nulos de pleno dereito os actos lexislativos contrarios á Constitución causou certa perplexidade entre os que imaxinaron que esta doutrina implicaría unha superioridade do poder xudicial sobre o lexislativo». En *Ibidem*, p. 494.

consideraren nulas as leis contrarias á Constitución na medida en que tal nulidade resulta só unha consecuencia, de igual xeito *natural*, dos principios que rexen en calquera sistema constitucional, ou, o que vén ser o mesmo para o caso, en calquera sistema presidido por unha lei fundamental. Segundo o gran político norteamericano, afirmar, como facían os detractores da *judicial review of legislation*, que, ao declararen nula unha lei contraria á Constitución, os xuíces estaban a inmiscuírse no eido das facultades do poder lexislativo, sería tanto como negar a posibilidade de que os xuíces existisen como órganos separados da lexislatura. E é que os xuíces no só exercen neses supostos un dereito, senon que, moito máis alá, dan curso a unha obriga derivada da necesidade de desempeñar a función xurisdiccional a partir dun principio verdadeiramente fundador, característico de calquera sistema de goberno limitado: o da superioridade formal da Constitución sobre a lei.

Hamilton abordará, pois, en primeiro lugar, esta última cuestión: «A idea de que será nulo calquera acto, por parte dunha autoridade delegada, contrario ao teor do mandato constitucional que se lle outorgou, susténtase en principios moi claros. Polo tanto, ningún acto lexislativo contrario á Constitución pode ter validez ningunha. Negar isto sería como afirmar que é máis importante o axente que o seu principal, que o servo está por riba do seu señor, que os representantes do pobo son superiores ao pobo mesmo, e que persoas que actúan en virtude de certos poderes poden facer o que os seus poderes non autorizan, e mesmo aquilo que expresamente prohiben»¹⁴⁶. Unha vez afirmada, con tal rotundidade, a procedencia da Constitución do poder constituínte e teorizada a coherente superioridade de tal poder sobre os poderes ordinarios do Estado, enfrontarase Hamilton co argumento central de todo o seu razoamento: o relativo ás consecuencias que os xuíces *deberían* obter, a partir

¹⁴⁶ *Ibidem*, p. 493.

da evidencia que o propio autor viña de asentar, no exercicio da súa función aplicadora do dereito, é dicir, da súa función xurisdiccional. A longa cita non ten, neste caso, verdadeiramente desperdicio: «Non se pode supoñer —escribe o publicista americano— que exista na Constitución a intención de permitir aos representantes do pobo que exerzan a súa *vontade* en lugar da dos seus votantes. Resulta moito máis racional supoñer que os tribunais foron deseñados co obxectivo de constituír un corpo intermedio entre o pobo e as asembleas lexislativas para, entre outras cosas, manter a estas últimas dentro dos límites establecidos pola Constitución. A interpretación das leis —afirmaba Hamilton, nunha frase que chegará a adquirir celebridade— é o ámbito natural e concreto dos tribunais. De feito, unha Constitución é e debe ser considerada polos xuíces como unha lei fundamental e, polo tanto, eles son os que deben determinar o seu significado e o de calquera acto concreto do corpo lexislativo. Se xurdise unha discrepancia irreconciliable entre estes dous, está claro que debería ter preferencia o que teña superior rango de xerarquía e validez. É dicir, a Constitución debe prevalecer sempre sobre unha lei ordinaria, e a intención do pobo sobre a intención dos seus axentes»¹⁴⁷. En verdade non é fácil expresar unha idea tan complexa con tanta brillantez e sinxeleza: a superioridade formal da Constitución sobre a lei e a consecuente obrigación que, de acordo a ela, terán os xuíces de aplicar o ordenamento xurídico tendo sempre en conta un principio constitucional que, por fundador, resulta en calquera circunstancia inesquecible, non é máis que unha derivación ineludible da superioridade formal da lei fundamental, ou dito doutro xeito, do feito de que a Constitución, a diferenza da lei, procede do poder constituínte do Estado e do feito correlativo de que, por proceder dese poder superior a todos os demais, non pode senón ser modificada de xeito expreso a través dunha lei

¹⁴⁷ *Ibidem*, pp. 493-494 (a cursiva é miña).

solemne e competente a tal efecto. Hamilton subliña, pechando xa a súa decisiva reflexión sobre a funcionalidade do poder xudicial no Estado constitucional: «Esta conclusión de ningún modo implica unha superioridade do poder xudicial sobre o lexislativo. Só supón entender que o poder do pobo é superior a ambos os dous e que, cando a vontade do lexislativo, plasmada nas súas leis, é contraria á do pobo, plasmada na Constitución, os xuíces deben rexerse por esta última e non polas primeiras. As súas decisións deben estar reguladas sempre polas leis fundamentais, non polas que non son fundamentais»¹⁴⁸.

Claro que hai unha pregunta que xorde de contado, principalmente á vista do feito de que Hamilton expresa os seus razoamentos non nunha obra teórica de carácter xeral senon nun artigo de *propaganda política*, se se me permite expresalo dese xeito, especificamente destinado a promover o apoio popular a un concreto texto constitucional, un texto que, despois de ser adoptado pola Convención de Filadelfia, debería someterse a debate e aprobación por parte das diferentes Convencións de ratificación dos Estados da Unión. Cal pregunta? A de se existía na Constitución de 1787 algunha base xurídica na que soste unha atribución tan transcendental a prol da maxistratura. Hamilton non fuxirá, por suposto, do problema, ao que xa no número 78 d'*O Federalista* lle tiña dedicado un comentario tanxencial, pero ben expresivo do seu xeito final de enfrontarse á cuestión¹⁴⁹. Segundo o noso autor, por máis que a Constitución non admitira expresamente, como era certo, o sistema da *judicial review of legislation*, tamén o era que non o prohibía expresamente, feito do que, ao seu xuízo, debera deducirse con toda claridade que o control de constituciona-

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 494.

¹⁴⁹ «[...]Díxose que o corpo lexislativo é o xuíz constitucional dos seus propios poderes e que a interpretación que dá deles é determinante para as demais ramas. Responderemos que isto non é unha suposición natural, ao non atoparse en ningunha disposición constitucional concreta». *Ibidem*, p. 493.

lidade quedaba contemplado no sistema americano, pois esa intervención limitadora dos xuíces resultaba ser ao cabo un elemento indispensable de calquera *limited Constitution*. As súas verbas volven ser, outra vez, moito más claras e expresivas do auténtico fondo do problema que calquera comentario que poida facerse sobre elas. E así, tras admitir que «non hai unha sílaba no plan constituínte que outorgue *directamente* aos tribunais nacionais un poder para interpretar as leis segundo o espírito da Constitución, ou que lles dea maior marxe respecto do que teñen os tribunais de calquera outro Estado», explicaba Hamilton que unha tal facultade debería considerarse presente na Constitución dun modo implícito tendo en conta o feito xa apuntado de que non fora expresamente excluída da lei fundamental: «Sen embargo —explicaba, en efecto, o coautor d’*O Federalista* nesta obra monumental do pensamento político e constitucional— estou de acordo en que a Constitución debería ser o patrón polo cal se interpretan as leis e que, cando xorde unha contradición evidente, as leis deberían estar subordinadas á Constitución. Esta doutrina non se deduce de ningunha circunstancia particular do plan constituínte senón da teoría xeral da Constitución. É unha verdade que se aplicará así mesmo á maioría dos gobernos estatais, senón a todos. Polo tanto, non se pode obxectar a este aspecto da xudicatura federal sen dicir o mesmo das xudicaturas locais en xeral, e isto serviría para condenar cada Constitución que intente poñer límites á discrecionalidade da rama lexislativa»¹⁵⁰.

A importancia práctica —se así pode expresarse— de toda a teoría constitucional que teño tratado de reconstruír aquí para o lector nos seus aspectos esenciais resultou ser fundamental para a afirmación final, *histórica*, da *judicial review of legislation* nos Estados Unidos. E isto por un motivo fácil de expoñer: porque Alexander Hamilton sistematizou n’*O Federalista* unha

¹⁵⁰ *O Federalista*, nº 81, p. 665.

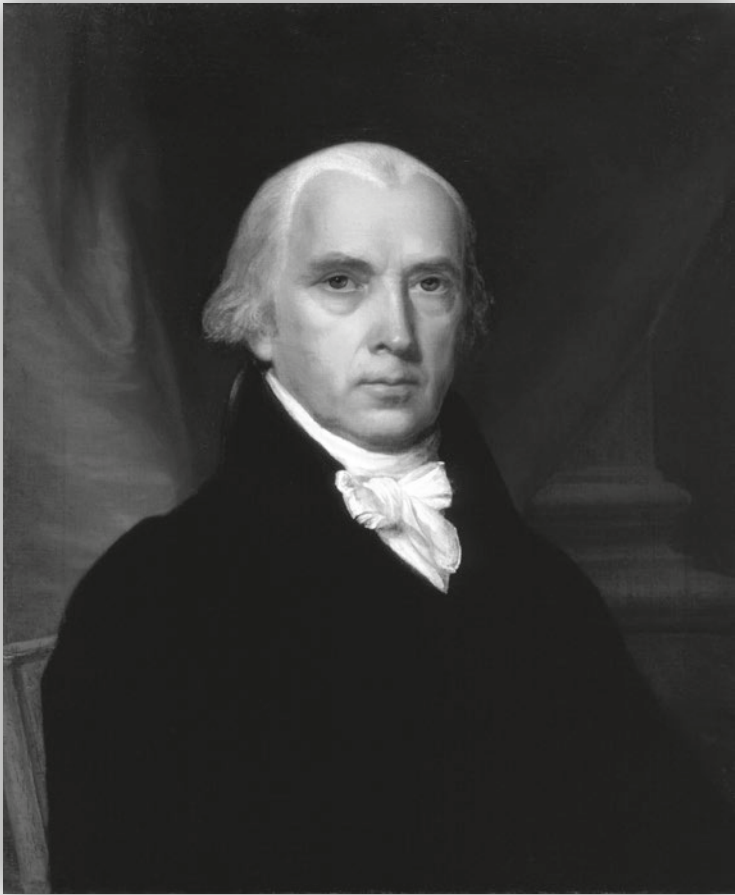
mentalidade constitucional que se fora asentando pouco a pouco nos territorios da nova Unión Americana e que rematará por dar moi cedo un fruto de significación política absolutamente extraordinaria. A oportunidade para que a *judicial review* entrase pola porta grande do sistema constitucional americano produciuse cando, resolvendo un pleito escuro, de fondo totalmente irrelevante, o gran xuíz John Marshall, presidente do Tribunal Supremo de Estado Unidos desde 1801 ata a súa morte en 1835, dictou a sentenza do, desde entón, celeberrimo *Mandamus Case (Marbury v. Madison)*, fundamental pronunciamiento xudicial onde o maxistrado declara inaplicable por primeira vez na historia dos Estados Unidos unha lei federal por considerala contraria á Constitución e onde se van ver reproducidos unha boa parte dos razoamentos expostos previamente, segundo vén de analizarse, por Alexander Hamilton. Abonda para comprobalo con citar un dos máis importante parágrafos dunha sentenza axiña chamada a entrar nas páxinas da historia: «Constitúe unha proposición demasiado sinxela para ser respondida a de que, ou a Constitución controla calquera acto legislativo incompatible con ela, ou que a legislatura pode alterar a Constitución por medio dunha lei ordinaria. Entre ambas as dúas alternativas non existe termo medio. Ou a Constitución é unha lei suprema, inmodificable por medios ordinarios, ou se sitúa ao nivel das leis ordinarias e, ao igual ca elas, pode ser alterada cando a legislatura desexe facelo. Se a primeira opción desta disxuntiva é certa, entón un acto legislativo contrario á Constitución non constitúe dereito; mais se é certa a segunda opción, entón as Constitucións son proxectos absurdos, por parte do pobo, para trataren de limitar un poder que pola súa propia natureza é ilimitable. Certamente, todos os que teñen redactado Constitucións escritas téñenas contemplado como formando a lei suprema e fundamental da nación. E consecuentemente, a teoría de cada un deses gobernos debe ser que unha lei da legislatura incompatible coa Constitución

é nula. Esta teoría garda una estrita relación coa natureza da Constitución escrita e, polo tanto, ten que ser considerada por este Tribunal, como un dos principios fundamentais da nosa sociedade»¹⁵¹. Aínda que, sen dúbida, as verbas anteriores poderían ter sido escritas por Alexander Hamilton, proceden, sen embargo, da pluma de John Marshall e corresponden á súa referida sentenza de 1803. Como son tamén de Marshall en *Marbury v. Madison*, aínda que puideran selo novamente de Hamilton n' *O Federalista*, as seguintes consideracións: «A competencia e obrigación do órgano xudicial é esencialmente a de declarar o contido da lei. Os que aplican as normas aos casos particulares deben necesariamente expoñer e interpretar esas normas. Se dúas normas entran en conflito entre si, os tribunais deben decidir cal é o campo de aplicación de cada unha. E deste xeito, se unha lei se opón á Constitución, e ambas as dúas, a lei e a Constitución, son aplicables ao mesmo tempo a un caso particular, polo que o Tribunal debe decidir ese caso de conformidade coa lei, sen ter en conta a Constitución, ou dacordo coa Constitución, sen ter en contra a lei; nese suposto, o Tribunal ten que decidir cal das dúas normas en conflito é a aplicable ao caso. Esa é a esencia verdadeira da obriga dos xuíces¹⁵²». A resposta de Marshall á cuestión que el mesmo se formula no seu pronunciamento xudicial será ao respecto tan clara e rotunda como previamente o tiña sido a de Hamilton no seu comentario á Constitución: «Se, polo tanto, os tribunais teñen que observar a Constitución, e a Constitución é superior a calquera lei ordinaria da lexislatura, é a Constitución e non esa lei ordinaria a norma que debe rexer ese caso ao cal ambas as dúas se aplican¹⁵³».

¹⁵¹ *Marbury v. Madison*, [1 Cranch 137, 177] Cito polo texto da sentenza que se contén en J.R. Cotton, *The Constitutional Decisions of John Marshall*, Vol, I, Nova York, Da Capo Press, 1969, pp. 7-43; agora, pp. 38-39.

¹⁵² *Marbury v. Madison*, [1 Cranch 133, 177-178], edic. cit. pp. 39-40.

¹⁵³ *Marbury v. Madison*, [1 Cranch 133, 178], edic. cit., p. 40.



James Madison, por John Vanderlyn

Segundo é coñecido, a sentenza do xuíz Marshall marca nos Estados Unidos o inicio do proceso de progresiva afirmación histórica do control xudicial da constitucionalidade das leis federais, proceso que haberá consolidarse, en todo caso, dun xeito certamente paradóxico, se se ten á vista o dato chamativo do longo período de tempo que debeu transcorrer entre o pronunciamiento xudicial que resolve o *Mandamus Case* e a seguinte sentenza do Tribunal Supremo da Unión declarando inconstitucional unha lei do Congreso norteamericano, feito que non se produciu ata a importantísima *Dred Scott Decision*¹⁵⁴, ditada polo alto tribunal en 1857, máis de medio século despois da primeira sentenza de John Marshall. Non é casual, polo tanto, que adoito se teña subliñado que, en certo sentido, a *judicial review* se consolidou inicialmente nos Estados Unidos como principio fundamental do seu sistema constitucional debido en gran medida ao seu non exercicio práctico. Pero tal constatación non permite de ningún xeito concluír que durante os 54 anos que transcorreron entre a resolución do *Mandamus Case* (1803) e a *Dred Scott Decision* (1857) a contribución do poder xudicial e, moi especialmente, a do Tribunal Supremo, á consolidación do control xudicial da constitucionalidade fora irrelevante. Ben en troques, a *política xudicial* dirixida con man firme por John Marshall durante máis das tres décadas en que desempeñou o posto de presidente do Supremo (*Chief Justice*) resultou moi transcendental na consolidación práctica dun principio decisivo no proceso de construción dos Estados Unidos de América: o da supremacía federal. Haberá ser precisamente á luz desa realidade como cobrará a súa auténtica significación a sentenza de John Marshall en *Marbury v. Madison*, na que, como xa no seu día apuntara Jacques Lambert, o gran xuíz norteamericano «quería afirmar a existencia dun poder interes-

¹⁵⁴ *Dred Scott v. Sandford*, [19 Howard 393] (1857). Cfr., ao respecto, A. H. Kelly, W. A. Harbison y H. Belz, *The American Constitution. Its origins & Development*, Nova York, W.W. Norton & Company Inc., 1983, pp. 276-287.

tatal, o do Tribunal Supremo, que sería o encargado de decidir que leis non deberían ser obedecidas, no lugar de deixar tal determinación a cada un dos estados»¹⁵⁵. E é tamén á luz desa realidade como pode ao cabo entenderse a profunda coherencia da traxectoria do Tribunal Supremo *despois* da emisión da sentenza *Marburyv. Madison* e *durante* o período da presidencia de Marshall¹⁵⁶. Pois, en efecto, unha vez superados os primeiros momentos de sorpresa provocados pola decisión de 1803 e a polémica, dura en ocasións, que tal pronunciamento xerou na prensa da época¹⁵⁷, Marshall inicia unha longa executoria xudicial, perante a cal ditará, unha tras outra, todo un conxunto de sentenzas cuxo fundamental fío condutor será o decidido impulso dos federalistas a prol da forxa dun goberno verdadeiramente nacional¹⁵⁸, no que, como tiña escrito Hamilton, se lexislase non para os estados na súa consideración colectiva, senón para os individuos, e se puidese estender a autoridade da Unión americana a todos e cada un dos cidadáns que formaban parte dela.

¹⁵⁵ Véxase o clásico, e imprescindible, estudo de Jacques Lambert, “Les origines du contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois fédérales aux États-Unis. *Marbury v. Madison*”, en *Revue de Droit Public*, nº 48 (1931), p.145. Lambert documenta ata que punto a sentenza do xuíz Marshall resulta, no seu auténtico fondo, incomprendible sen ter en conta a dinámica de enfrontamentos da época entre federalistas e antifederalistas.

¹⁵⁶ Teño utilizado tal formulación no meu libro sobre *El valor de la Constitución Separación de poderes, supremacía de la ley y control de constitucionalidad en los orígenes del Estado liberal*, cit. p. 160. Para ese período poden consultarse con moita utilidade dúas obras de grande interese: a de Stanley Elkins e Eric McKittrick, *The Age of Federalism*, Oxford University Press, 1993, que se aproxima á cuestión dende a perspectiva histórica; e a de Bernard Schwartz, *A history of the Supreme Court*, Oxford University Press, 1993, que o fai analizando cada unha das principais épocas na evolución dos pronunciamentos do Tribunal Supremo (en especial, agora, o capítulo II. “Marshall Court, 1801-1836”, pp. 32-68).

¹⁵⁷ Mentres a prensa federalista gabou, en termos xerais, a decisión de Marshall e denunciou a violación constitucional do Presidente dos Estados Unidos, os republicanos mostráronse, tamén en xeral, moi críticos coa sentenza e manifestaron os riscos dun eventual activismo xudicial para o futuro da maxistratura. Recolle parte da polémica Salvatore Catinella na súa obra, sempre documentadísima, sobre *La Corte Suprema Federale nel sistema costituzionale degli Stati Uniti D’America*, Padua, CEDAM, 1934, pp. 253-255 e nota 15.

¹⁵⁸ Ténome referido con detalle a esa executoria do xuíz Marshall e á súa sinificación no proceso de construción dos Estados Unidos en *El valor de la Constitución. Separación de poderes, supremacía de la ley y control de constitucionalidad en los orígenes del Estado liberal*, cit., pp. 160-173.

4. Conclusión: importancia e vixencia d’*O Federalista*

Aceptada, tras todo o que vén de expoñerse, a extraordinaria influencia da grande obra que ten agora o lector nas súas mans, inicialmente de pura *conxuntura*, sobre o proceso histórico de construción da nación americana, e sentado o gran valor final dun texto que é xa sen discusión un dos clásicos fundamentais do pensamento político e constitucional do século XVIII, toca agora, para completar este prólogo, explicar o porqué da vixencia actual d’*O Federalista*, máis de dúas centurias despois de ter aparecido. Cómpre subliñar, dende logo, que as diferenzas estruturais entre a situación na que estalou a revolución Americana e as que posteriormente se produciron en Europa —entre elas, a francesa ou, cunha dimensión moito máis limitada, claro está, a gaditana— foi de tal envergadura que os contidos da obra que asinaron Hamilton, Madison e Jay só moi parcialmente puideron ser de aplicación no noso continente. En Europa, certamente, as cousas marcharon inicialmente por outros derroteiros. E iso, aclarémolo, non porque a influencia do movemento revolucionario americano non fora aquí tamén patente no desencadeamento do que tería lugar en varias monarquías absolutas europeas. Tal influencia foi moi relevante, sen dúbida, no territorio no que se inicia a marea antiabsolutista, é dicir, en Francia, onde entre 1776 e 1789 apareceron máis de douscentos folletos sobre os sorprendentes acontecementos americanos e sobre as novas institucións que alí comezaban a agromar. *Patriotas* que tiñan participado na revolución Americana, como Lafayette ou os irmáns Lameth, convertéronse, de súpeto, en activos propagandistas das ideas nacidas en América¹⁵⁹. A independencia das colonias e os radicais

¹⁵⁹ Gérard Conac, “The French Revolution and American Constitutionalism: from the Declaration of Rights of Man and of the Citizen to the Constitution of 1791”, en Stephen F. Englehart y John Allphin Moore, Jr. (edits.), *Three beginnings: Revolution, Rights and the Liberal State. Coomparative Perspectives on the English, American and French Revolutions*, Nova York, Peter Lang Publishing Inc., 1994, pp. 33-34.

cambios acontecidos nos antigos territorios coloniais gozaban, de feito, dun inmenso prestixio entre moitos dos futuros líderes da revolución Francesa, o que queda patente, nomeadamente, nas verbas dalguén tan relevante como o propio Condorcet, quen chega a escribir un ensaio (*De l'influence de la Révolution d'Amérique sur l'Europe*, 1786) no que, tras afirmar que non era «bastante que os dereitos do home estean recollidos nos libros de filosofía ou nos corazóns dos homes virtuosos» e que compría que «os homes febles e ignorantes poidan leelo no exemplo dun gran pobo», remataba destacando a súa aberta admiración pola Revolución de Independencia: «América tennos dado ese exemplo. O acto polo cal ten declarado a súa independencia é un acto sinxelo e sublime deses dereitos esquecidos, que son verdadeiramente sagrados e lexítimos». Non menos importantes son as verbas de Mirabeau, quen escribía en 1776, nas súas *Des lettres de cachet et des prisons d'état*: «Aplaudimos o sublime manifesto dos Estados Unidos de América»¹⁶⁰.

Porén, o certo é que, para alén desa influencia indiscutible e tamén da influencia específica da Constitución norteamericana, fácil de atopar na práctica totalidade dos textos constitucionais europeos do período revolucionario (os franceses de 1791, 1793 ou 1795; o español de 1812; ou o portugués de 1822) —todos eles susceptibles de asumir, en maior ou menor medida, unha parte dos comentarios d'*O Federalista* sobre algúns dos seus principios esenciais (a idea mesma de Constitución, o principio de separación e equilibrio de poderes ou a decisiva importancia política do poder xudicial) ou sobre algunhas manifestación máis particulares¹⁶¹—, o certo, dicimos, é que o xa aludido

¹⁶⁰ Ambas as citas en Gérard Conac, *op.cit.*, p. 38. Cfr, ao respecto, Nicola Mateucci, *La Rivoluzione americana: una rivoluzione costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1987, en especial II parte, cap. V ("La riflessione costituzionale sull'esperienza americana"), pp. 229 e ss.

¹⁶¹ Véxanse, ao respecto, e para o caso francés, os traballos contidos na obra de S. F. Englehart y J. A. Moore, Jr. cit.: moi especialmente os de Gérard Conac, cit., e o de Charles R. Kesler, «Natural Right in the American Revolution», en *op. cit.*, pp. 115 e ss. Tamén, malia dende unha perspectiva máis divulgativa, Allan R. Brewer-Carias, *Reflexiones sobre la*

contraste entre a situación histórica vixente dunha e doutra beiras do Atlántico a finais do século XVIII determinará que aquela impronta non se manifeste nos tres eidos nos que, como ficou exposto, se concretaron as máis xenuínas contribucións do proxecto constitucional dos revolucionarios norteamericanos. A Norteamérica de 1787 exemplificará, dun xeito sinxelamente impensable na Europa da época, a tentativa histórica de levar a cabo unha ordenación *racional* do Estado e da sociedade que non tivo que facer fronte á poderosa barreira de obstáculos sociais e institucionais que se viron obrigados a superar os revolucionarios europeos: en suma, a todos os derivados da vixencia da sociedade do *Ancien Regime* e das institucións características das monarquías absolutas. Unha sociedade e unhas institucións que demostraron, ao cabo, teren non só unha gran capacidade de resistencia fronte aos seus adversarios, senón tamén de recuperación parcial unha vez que aqueles conseguiron crebar inicialmente, e tralo primeiro impulso revolucionario, a fortaleza do Antigo Réxime¹⁶². En conclusión, a *forza da razón*, que puido manifestarse en toda a súa capacidade ordenadora nos nacentes Estados Unidos, houbo de confrontarse en Europa, durante un moi longo período, coa *forza da historia*, o que permite entender que o que en Norteamérica foi froito fundamental da primeira, da que os *Federalist Papers* constitúen un exemplo inmellorable, tivera que amoldarse nesta beira do océano ás inapelables esixencias da derradeira.

Deste xeito aconteceu, sen dúbida, co *republicanismo presidencialista*, pois o proxecto racional dos norteamericanos respecto da organización do poder executivo (un goberno de carácter monista, presidido por un titular de natureza representativa lexitimado polo voto popular) resultou sinxelamente

Revolución americana (1776) y la Revolución francesa (1789) y sus aportes al constitucionalismo moderno, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1992.

¹⁶² Profundizo neste contraste Europa/Norteamérica no meu libro *La construcción de la libertad. Apuntes para una historia del constitucionalismo europeo*, cit. pp. 60-71.

imposible nun escenario no que os monarcas absolutos (chamáranse Luís XVI ou Fernando VII) houberon de ser *colocados* na nova armazón de poderes xurdida da Revolución, o que deu lugar ao nacemento dunha «institución *irracional*, incongruente co carácter do poder político estatal, explicable no continente europeo exclusivamente pola circunstancia histórica de que o Estado constitucional se formou a partir da monarquía absoluta e nada máis»¹⁶³. Esa institucionalización de xefaturas de Estado monárquicas haberá estar —á súa vez— na orixe dunha dialéctica entre o goberno e o parlamento, que pouco terá que ver coa que se abre no escenario norteamericano, no que os dous órganos do Estado dotados de capacidade de dirección política estarán lexitimados polo voto popular, aínda que tal voto tardara moito en chegar a ser autenticamente democrático. Certo: mentres que en Estados Unidos a inexistencia dun monarca absoluto que tivera que ser *recolocado* na nova orde de poderes constitucionais permite a configuración dun sistema de *checks and balances* no que interveñen dous órganos lexitimados a través do mecanismo electoral, o fin da separación de poderes será en Europa o de repartir as actividades constitutivas do Estado entre os suxeitos políticos herdados do Antigo Réxime e os xurdidos coa Revolución. Por iso, o parlamento será concibido en Europa, de xeito moi diferente aos Estados Unidos, como un verdadeiro baluarte do pobo (cando menos da pequena parte del que tiña dereito de sufraxio) fronte ao rei. O parlamento será en Europa a nación mesma¹⁶⁴, hipóstase entre un e a outra

¹⁶³ Véxase Javier Pérez Royo, “Jefatura del Estado y democracia parlamentaria”, cit., pp. 12-15 (a cursiva é miña).

¹⁶⁴ Carré de Malberg describíao con insuperable claridade, xa nos anos 30, na súa obra titulada, non por casualidade, *La Loi, expression de la volonté générale*: «O sistema representativo que a Constitución erixiu partindo do principio da soberanía nacional substanciase, en definitiva, nun sistema de soberanía parlamentaria. O parlamento era dobremente soberano: érao, en primeiro termo, fronte a todas as autoridades, na medida en que configuraba, fronte a elas, o pobo co seu poder derivado da vontade xeral; e érao tamén, con absoluta claridade, fronte ao propio corpo dos cidadáns, porque, como dixo Sieyès, aquel non podía expresar a súa vontade xeral máis que por medio da asemblea de deputados» C.

que vai converter o primeiro nun órgano *de facto* soberano, cuxa vontade, por tanto, non podería ser obxecto de ningún xeito de control xurídico, senón só do control político derivado do xogo histórico da sanción e mais o veto que os textos das monarquías constitucionais puxeran en man do reis. Como concibir entón en Europa aquela posibilidade do control da constitucionalidade das leis que Hamilton teorizara n' *O Federalista* como peza clave dunha *limited Constitution*?

Aínda que, como é claro, non podo profundar agora na cuestión¹⁶⁵, si cómpre subliñar que o rexeitamento en Europa da institución do control da constitucionalidade (a segunda gran contribución do proxecto constitucional norteamericano primixenio) foi claro e terminante. Así o demostra a experiencia revolucionaria francesa, ao longo da cal non só se rexeitou expresamente a posibilidade de instituír un tribunal constitucional (un *jurie constitutionnaire*) cando o abate Sieyès propuxo tal iniciativa nas célebres xornadas do 2 e 18 de termidor do ano III¹⁶⁶, senón que chegou incluso a prohibirse calquera acción xudicial que puidese conducir a un sistema similar ao norteamericano da *judicial review of legislation*: nese senso cómpre lembrar a lei 16-24 de agosto de 1790, que dispuxo, entre outros extremos, que «os tribunais non poderán tomar parte algunha nin directa nin indirectamente no exercicio do poder lexislativo, nin impedir nin suspender a execución dos decretos do corpo lexislativo, sancionados polo Rei, baixo pena de prevaricación». E aínda que resulta moi probable que os autores da lei estivesen pensando naquela conxuntura máis en evitar a interferencia no

Carré de Malberg, *La Loi, expression de la volonté générale. Étude sur le concept de la loi dans la Constitution de 1875*, París, Sirey, 1931, pp. 21-22

¹⁶⁵ Véxase, ao respecto, meu libro *El valor de la Constitución. Separación de poderes, supremacía de la ley y control de constitucionalidad en los orígenes del Estado liberal*, cit., pp. 214 e ss.

¹⁶⁶ Sobre a proposta de Sieyès e o debate constitucional que suscitou, véxase *El valor de la Constitución. Separación de poderes, supremacía de la ley y control de constitucionalidad en los orígenes del Estado liberal*, cit., pp. 291 e ss.

exercicio das funcións parlamentarias por parte dos xuíces pre-revolucionarios que en legislar sobre a prohibición do control da constitucionalidade, é evidente que tal resultou ser, de feito, a consecuencia que dita lexislación rematou por producir. Boa proba disto será que a prohibición do control xudicial estará vixente en Francia, e, pola súa influencia, en Europa practicamente ata que, xa durante o período de entreguerras, se crearon os primeiros tribunais constitucionais¹⁶⁷.

Réstanos, finalmente, a cuestión clave do federalismo, que, do mesmo xeito que as outras dúas contribucións do constitucionalismo norteamericano xa apuntadas, entrou tamén en aberta contradición estrutural cunha das necesidades primordiais das novas monarquías constitucionais alumeadas pola Revolución en Europa: a da centralización. Así, mentres que en Norteamérica o federalismo foi o primordial instrumento de construción da nación americana a partir da diversidade territorial que caracterizou a situación previa da colonia, a consolidación en Europa das novas nacións creadas por e para a Revolución¹⁶⁸, esixiu, ben en troques, o comezo dun férreo proceso de centralización que fose quen de poñer fin á pluralidade de ordenamentos característica da sociedade feudo-estamental. Unha necesidade que ninguén describiu coa claridade dun dos seus contemporáneos, Tocqueville, ao destacar a importancia histórica da centralización como chave da construción do propio Estado: «Contemplaredes un poder central inmenso que ten atraído e absorbido na súa unidade todas as parcelas de autoridade e de influencia antes dispersas nunha multitude de poderes secundarios, de estamentos, de clases, de profesións,

¹⁶⁷ Pode consultarse, por todos, Pedro Cruz Villalón, *La formación del sistema europeo de control de la constitucionalidad (1918-1939)*, Madrid, CESCO, 1987.

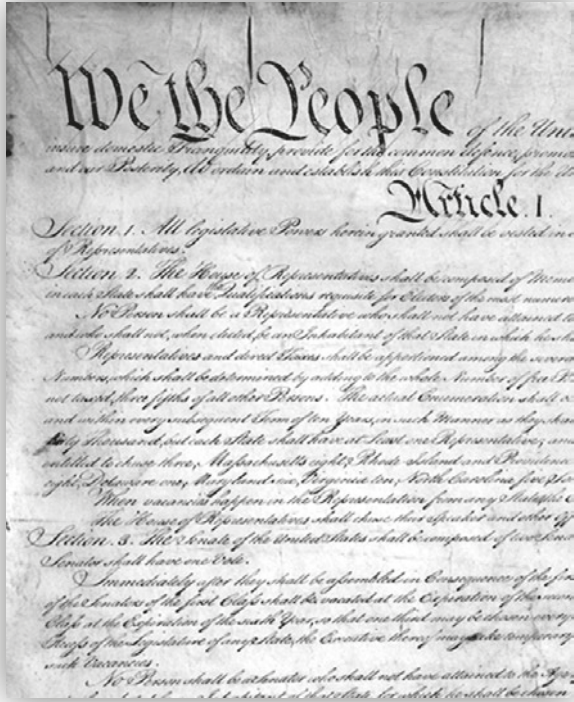
¹⁶⁸ Véxase ao respecto, centrados en España, aínda que con interese xeral, os estudos de Pierre Vilar "Patria y Nación en el vocabulario de la Guerra de la Independencia española" e "Estado, nación y patria en las conciencias españolas: historia y actualidad", ambos os dous en *Hidalgos, amotinados y guerrilleros. Pueblo y poderes en la historia de España*, Barcelona, Crítica, 1982, pp. 211-252 e 255-278, respectivamente.

de familias e de individuos e como espaxadas por todo o corpo social», escribe o gran pensador francés na súa obra *O Antigo Réxime e a Revolución*. E engade de inmediato: «Non se tiña visto no mundo un poder semellante desde a caída do imperio Romano. A Revolución creou este poder novo, ou máis ben este xurdiu, como por si mesmo, das ruínas que a Revolución provocou»¹⁶⁹. En resumo, a mesma centralización indispensable en Europa para dar o pulo que esixía o proceso de definitiva supresión das institucións do Antigo Réxime foi innecesaria en América sinxelamente porque a americana era, en contraste, e como tamén escribira o propio Tocqueville, unha sociedade «homoxénea en todas as súas partes»¹⁷⁰.

Polo tanto, en suma, nin presidencialismo republicano, nin control de constitucionalidade, nin estado federal. O gran salto estrutural entre Norteamérica e Europa explica, sen dúbida, que o que na outra beira do Atlántico foron as contribucións esenciais do primeiro proxecto constitucional (escrito) digno de tal nome na historia da humanidade —contribucións que *O Federalista* tratou de converter en doutrina política oficial no novo Estado— non tiveran encaixe no proxecto ben distinto, que, tras o asalto da Bastilla polas turbas parisiñas, se iniciou en Europa. Esa conclusión, de curto prazo, non permite, non obstante, entender o que aconteceu no noso continente ao longo do século pasado. Porque había ser, ao cabo, no longo prazo onde un simple vistazo á evolución histórica dunha boa parte dos réximes constitucionais europeos leva a constatar, sen grande esforzo, como a escasa influencia inmediata das grandes institucións conformadoras do primixenio proxecto constitucional norteamericano remataría por transformarse, camiñando o tempo, nunha influencia dificilmente discutible, senón da letra no vello texto nacido en Filadelfia, si do espírito

¹⁶⁹ Véxase Alexis de Tocqueville, *El Antiguo Régimen y la Revolución* (edición de D. Sánchez Alén), Madrid, Alianza Editorial, 1982, tomo I, p. 96.

¹⁷⁰ Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, cit., tomo I, pp. 33 e ss.



Constitución dos Estados Unidos. O obxectivo dos artigos recompilados n'O *Federalista* era a defensa da Constitución proposta pola Convención constituinte de 1787, que finalmente pasaría a ser a Constitución dos Estados Unidos

que o informaba e que inspiraba, polo tanto, a contribución constitucional de primeirísima orde que se contén nos artigos d' *O Federalista*¹⁷¹. Unha boa parte dos Estados democráticos de Europa orgánzanse actualmente, dende o punto de vista da súa odención territorial, sobre a base do *principio federal*¹⁷². Do mesmo xeito, a maior parte de eses mesmos Estados democráticos remataron por recoller en tres fases (no período de entre guerras, despois da segunda postguerra mundial e tras a caída do Muro de Berlín) o concepto normativo de Constitución que se afirmou nos Estados Unidos nun longo proceso que comezou coa sentenza de Marshall en *Marbury v. Madison*, sobre a base dos principios claramente sentados por Hamilton n' *O Federalista*, concepto normativo, ese, que remataría por explicar a progresiva introdución en Europa de sistemas (concentrados, difusos ou mixtos) de control da constitucionalidade das leis. E é certo, en fin que, malia só Francia ter optado por unha república semi-presidencialista, que constitúe unha excepción no panorama europeo das formas de goberno parlamentario, unha parte nada despreziable da dinámica política típica do presidencialismo tense imposto no funcionamento de moitos dos sistemas parlamentarios europeos, nos que non resulta nada estraño que os partidos presenten en eleccións xerais candidatos a presidente do Goberno ou que estes últimos rematen por comportarse con moitos dos modos políticos que caracterizan o presidencialismo de máis vella tradición¹⁷³. Aínda que explicar o porqué de todos os cambios apuntados escapa con moito do obxecto deste prólogo, que xa remata, non querría deixar de apuntar un feito

¹⁷¹ Refírome devagar aos caracteres do constitucionalismo democrático europeo actual no meu libro *La construcción de la libertad. Apuntes para una historia del constitucionalismo europeo*, cit. pp. 290-331.

¹⁷² Véxase o estudo que fago ao respecto en *Los rostros del federalismo*, cit., pp. 46-81.

¹⁷³ Poder verse ao respecto, centrado en España, pero con valor xeral para os fenómenos de presidencialización do parlamentarismo, o meu traballo "Il parlamentarismo presidenzialista spagnolo", en Alfonso Di Giovine e Anna Mastromarino (edits.), *La presidenzializzazione degli esecutive nelle democrazie contemporanee*, Turin, Giappichelli Editore, 2007, pp. 97-121

que considero ben transcendental: que a recepción en Europa dalgunhas das institucións máis características do proxecto constitucional americano, tan ben explicadas e defendidas n'*O Federalista*, rematou por ser posible cando en Europa comezou a poder repensarse e a decidir racionalmente sobre cales eran as máis adecuadas solucións aos problemas constitucionais (os de como asegurar a liberdade dos particulares e garantir a unidade-diversidade do Estado) que os americanos intentaron resolver a finais do século XVIII. É dicir, cando en Europa a historia mesma deixou de pesar como unha lousa.

O FEDERALISTA
DIRIXIDO AO POBO
DO ESTADO DE NOVA YORK

NOTA DOS TRADUTORES

O pequeno libro de Locke sobre o goberno é perfecto tendo en conta os seus obxectivos.

Así e todo, para descender da teoría á práctica non hai mellor libro que *O federalista*

Thomas Jefferson

As dificultades específicas dunha tradución d'*O Federalista* derivan da complexa, esquiua natureza do texto: non é este un libro de pensamento escrito tras o devalar das experiencias dos seus autores ao acubillo sereno dunha estancia, tampouco un tratado sistemático de teoría política, senón un vibrante panfleto político do século XVIII, debullado ao fío torrencial do proceso constituínte dos Estados Unidos de América e radicalmente inserido nos conflitos do *American Experiment*. Tanto no seu horizonte de interpretación como na súa retórica ten máis que ver con *Qu'est-ce que le Tiers-État?* que con *La Démocratie en Amérique*. Pero, mais aló da súa condición de *pièce d'occasion*, é o caso que *O Federalista* constitúe, canda aqueles, un dos clásicos indiscutibles da precaria historia da liberdade dos modernos. Unha obra asombrosa tanto pola profundidade das súas análises sobre o republicanismo e o federalismo como pola enorme sabedoría política —da política concibida como insólita arte do imposible— que se albisca vizosa nas súas páxinas, que aínda hoxe non deixan de interpelar pola fecunda actualidade dos interrogantes e das reflexións que suscitan.

O Federalista é un libro volcánico composto por artigos sucesivos, 85 achegas como frechas dirixidas ao corazón da súa época, publicados nos xornais de Nova York *The Independent Journal*, *The Daily Advertiser* e *The New York Packet*, a partir do 27 de outubro de 1787. Así e todo, os artigos nº 78 a 85, apareceron antes na súa versión como libro —*The Federalist. Volume Second*, (Nova York, 28 de mayo de 1788)— que nos devandi-

tos xornais. O primeiro destes últimos publicouse logo en *The Independent Journal*, o 14 de xuño de 1788; e o derradeiro, no *New York Packet*, o 15 de agosto de 1788. O obxectivo destas intervencións era nomeadamente polémico: explicar, debater e defender o texto da Constitución para os Estados Unidos de América aprobada pola Convención de Filadelfia no 17 de setembro de 1787, e que viña sendo criticada con inusitada dureza por parte dun plural abano de «antifederalistas», agochados baixo pseudónimos varios como *Brutus*, *The Federal Farmer* ou *Cato* entre outros. Moi especialmente, os artigos d’*O federalista* resultaron debedores das fundadas retesías expostas nas *Cartas* publicadas por *Brutus* no *New York Journal* a partir do 18 de outubro de 1787 e até o 10 de abril do 1788 (nº 16).

Por mor das devanditas razóns, o texto empregado nesta tradución ao galego é, con todas as súas limitacións, o da primeira edición publicada por J. and M. McLean en Nova York, no ano 1788, en dous volumes, baixo o título *The Federalist: A Collection of Essays written in favor of the New Constitution, as agreed upon by the Federal Convention, September 17, 1787*. As mesmas razóns aconsellaron manter o título orixinal d’*O Federalista*, no canto da posterior e moi espallada denominación de *The Federalist Papers*.

Foi especial empeño dos tradutores proporcionar ao lector ou lectora unha versión o mais aquilatada posible que, mantendo a forza da retórica política propia duns textos de combate de finais do século XVIII, desbotase barroquismos e circunloquios en exceso requintados que dificultaran unha doada lectura do libro, e atendese ademais á claridade, á precisión conceptual, á renovación dos vocabularios. Nesta orde de cousas procedeuse con respecto ao orixinal, pero sempre que se considerou necesario, se realizou unha actualización da terminoloxía xurídica e teórico política para favorecer a accesibilidade duns textos inzados de referencias á conxuntura, á historia do pensamento político e á política comparada do Atlántico Norte.

Para tal efecto, consideramos necesaria unha lectura de *The Federalist*, inserida na dilatada traxectoria intelectual e política dos seus dous principais autores: Alexander Hamilton e James Madison. De aí que se tiveran en conta por parte dos tradutores, da man dunha investigación de máis alento que nos acompañou durante anos, outras fontes que entendemos fundamentais para unha cabal comprensión do texto: *The Debates in the Federal Convention of 1787 which framed the Constitution of the United States of America reported by James Madison* (Nova York: Prometheus, 2007) e *The Records of the Federal Convention of 1787* (M. Farrand, ed. New Haven: Yale U. Press, 1911-1937). Pero tamén as imprescindibles coleccións *The Writings of James Madison: 1783-1787* (Ed. de Galillard Hunt, New York: Putnam's, 1900-1910), *The Papers of James Madison* (Ed. de W. Hutchinson et al., Chicago e Charlottesville: Chicago U. Press e University Press of Virginia, 1962-...) e, xa que logo, *The Papers of Alexander Hamilton* (Syrett and Cookeeds, Nova York: Columbia U. Press, 1961-1979).

Esta contextualización d'O *Federalista* resulta decisiva para darnos conta non só dos matices conceptuais e terminolóxicos dos diferentes termos e conceptos como *federación* e *confederación*, *república* e *gobierno*, *partidos* e *faccións* etc., senón das diferenzas, algunhas de non pouco calado, que agroman de cando en vez nas posicións de James Madison e Alexander Hamilton nas páxinas da obra. Pois en contra do que a miúdo se dá por suposto, a colaboración entre Madison e Hamilton, non foi o resultado dunha previa afinidade teórica e política, nin tampouco persoal. A enganosa fusión de horizontes nunha autoría compartida, baixo o pseudónimo de *Publius*, que agacha os puntos de vista respectivos de Hamilton, Madison e Jay, acaso merece ser atendida con brevidade. En primeiro lugar, resulta innegable que o pseudónimo *Publius*, en canto suxeito de enunciación, posúe un específico sentido político en función do acto comunicativo en xogo, que incorpora a recepción por parte da audiencia, como defensa compartida e sen fendas da

Constitución Norteamericana sometida naquela altura á eventual ratificación. Con isto exerce os seus efectos innegables de erosión conxuntural das diferenzas entre os autores e enxerga unha relativa homoxeneidade a respecto da posición teórico-política alí sostida. Por outra parte, este dispositivo, que descarga a responsabilidade da autoría e demanda menor prurito de coherencia, relativiza pero non esvaece por completo as pegadas dunha substantiva diferenza nas posicións entre Madison e Hamilton, que emerxen no texto aquí ou acolá de modo diverso, quer nos deseños institucionais propostos, quer nos vocabularios, no énfase ou na retórica, quer mesmo na significativa distribución dos temas a tratar por cada un dos autores.

Esta tensión autorial pode documentarse en ocasións varias en declaracións explícitas de Madison e Hamilton, alén das páxinas d'*O Federalista*. Por exemplo, cando Madison informa a Jefferson do proxecto dunha xeira de artigos en defensa da Constitución e fai constar claramente que «os autores non responden mutuamente das ideas do outro». Extremo no que volve insistir anos máis tarde, lembrando que na redacción autónoma dos diversos artigos se procurou non buscar «o asentimento positivo» do outro autor debido, nos seus propios termos, a «being a known difference in the general complexion of their political theories». Hamilton, pola súa parte, recoñecería en 1801, que as diferenzas con Madison foran sempre substantivas e «de principios», falando dunha verdadeira «war of principles», que atinxía ás últimas «foundations of society».

En efecto, tras os *shared understandings* na necesidade dunha nova Constitución e un goberno federal para os Estados Unidos de América, residían matices e diferenzas de relevo sobre a natureza do federalismo (centralizado en Hamilton, descentralizado en Madison), o réxime político (presidencialista en Hamilton, parlamentario en Madison), e mesmo na visión da nación americana (industrial e urbana en Hamilton, comercial e rural en Madison). Estas diferenzas, que poden albiscarse por exemplo nunha lectura comparada dos nº 17 e 39, témolas

explorado sistematicamente noutros lugares (Máiz, 2013, 2014, 2015), aos que remitimos aos lectores ou lectoras interesadas.

A equívoca e confusa aplicación do termo *federal*, tanto á Confederación como ao sistema deseñado pola Constitución e, viceversa, o cualificativo de «confederal» tanto á propia Confederación como ao sistema proposto pola Convención, que temos procurado, na medida do posible, clarificar na tradución, non debe diluír as moi diferentes versións de federalismo defendidas. En efecto, baixo a común tarefa d'*O Federalista*, latexan dous proxectos en competencia: o de Hamilton e dos que despois, con el ao fronte, se autodenominarán «federalistas», baixo o lema da *consolidation*; e o de Madison e os posteriormente chamados, con el e mais Jefferson á cabeza, «republicanos» ou «demócrata-republicanos», baixo la rúbrica de *a proper federal system*. Será, precisamente, a proximidade teórica e política entre Madison e Jefferson, e a discrepancia con Hamilton en torno á idea de Estado e de Nación, a que está na base do que, doutro xeito, ficaría inexplicable: a creación, a finais de século, do sistema de partidos norteamericano. Tal desacordo foi a causa da xénese, entre a primeira e a cuarta lexislatura, do *partido republicano* de oposición ao goberno de Adams, fronte ao proxecto de consolidación, centralista e presidencialista da Unión defendido polo *partido federal* baixo a égida de Hamilton. Ironías da historia: o partido republicano se denominará en breve *Partido Demócrata Republicano* e en 1828, con Andrew Jackson, *Partido Demócrata*. Aquela contenda política traducíuse na vitoria electoral do ano 1800 de Jefferson fronte a Adams, no seu posterior dobre mandato, con Madison como Secretario de Estado (1801-1809) e, por cabo, como resulta dabondo coñecido, na presidencia da Unión do propio James Madison desde 1809 a 1817.

A respecto das notas a pé de páxina, ben parcas por certo nas edicións ao uso, temos tentado fornecer aos lectores todas as claves que nos foi posible achegar para facilitar un acceso o máis cumprido posible ao texto, debedor, este tanto, da extraordinaria erudición e formación intelectual dos autores,

canto dunha morea de referencias explícitas ou implícitas ás críticas dos antifederalistas, aos clásicos antigos e modernos do pensamento político e aos acontecementos políticos históricos ou coetáneos de Europa e América. As notas dos tradutores téñense sinalado como tales (N. dos T.), resultando as restantes da propia autoría de Hamilton, Madison e Jay.

Polo que atinxe aos encabezamentos de cada un dos 85 capítulos, proceden todos eles da primeira edición MacLean de 1788 xa citada, en dous volumes, agás algún adobío adicional da man dos tradutores alí onde se estimou pertinente por mor de clarificación do contido para unha máis doada orientación das lectoras e dos lectores.

Por último, quixéramos deixar constancia do noso especial agradecemento ao persoal facultativo da Biblioteca do Congreso de Washington e da Universidade de Georgetown (Lauinger Library, Washington D.C.), Harvard (Widener Library, Cambridge Mass.) e Santiago de Compostela (Biblioteca Concepción Arenal), sen cuxa inapreciable axuda esta edición non tería sido posible.

Esta tradución d'*O Federalista* vai dedicada a Xan Moreno González (1951-2014), profesor da Universidade da Coruña, entrañable amigo e compañeiro de arelas e viaxes por Galicia adiante en procura das pegadas do Partido Republicano Federal galego, quen hai pouco nos deixou á toa, orfos da súa lúcida retranca, tras unha vida ateigada de esforzos e infortunios sen conto.

Referencias

- Máiz, R. (2013): “Naturaleza, Nación y República federal: El excepcionalismo norteamericano de Thomas Jefferson”, *Revista de Estudios Políticos*. N° 54, pp. 13-39.
- Máiz, R. (2014): “Dividing Sovereignty: la teoría política de James Madison”, *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, N° 19, pp. 11-66.

Edicions d'O federalista consultadas

- Ball, Terence (ed.) (2003): *The Federalist with Letters of «Brutus»*, Cambridge: CUP.
- Bailyn, Bernard (ed.) (1993): *The Debate on the Constitution*, Nova York: The Library of America. (2 vols.).
- Cantilo, J. M. (1868): *El federalista*, Buenos Aires: Imprenta del Siglo.
- Cooke, Jacob E. (ed.) (1961): *The Federalist*, Hanover: Wesleyan. U. Press.
- Jèze, G. y Esmein, A. (eds.) (1902): *Le Fédéraliste*, París: Giard et Brière.
- Kincaid, J. (ed.) (2009): *El federalista*, Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms i Federals (Trad. ao catalán de Joan Solé).
- Kramnick, Isaak (ed.) (1987): *The Federalist Papers*, London: Penguin.
- Máiz, R. (2015): *El federalista*. Prólogo de R. Máiz, Traducción de D. Blanch e R. Máiz, Madrid: Akal
- Roy, F. P. (ed.) (1981): *The Federalist Papers*, Baltimore: Johns Hopkins. U. Press.
- Shapiro, Ian (ed.) (2009): *The Federalist Papers*, New Haven: Yale University Press.
- Soromenho-Marques, V. & Duarte, J.C.S (2003): *O federalista*, Lisboa: Edições Colibri.
- Velasco, Gustavo R. (ed.) (1944): *El federalista*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Webster, Mary (ed.) (1999): *The Federalist Papers*, Washington: Merrill Press.

*To Mr. Church from his sister
Elizabeth THE Hamilton*

FEDERALIST;

A COLLECTION

OF

E S S A Y S,

WRITTEN IN FAVOUR OF THE

NEW CONSTITUTION,

AS AGREED UPON BY THE FEDERAL CONVENTION,
SEPTEMBER 17, 1787.

IN TWO VOLUMES.

VOL. I.



NEW-YORK:

PRINTED AND SOLD BY J. AND A. M'LEAN,
No. 46, HANOVER-SQUARE.
MDCCLXXXVIII.

Mr. Jefferson's copy

Portada da primeira edición d'O *Federalista*, Nova York, 1788

PREFACIO Á PRIMEIRA EDICIÓN DE 1788

Confiamos en que esta colección de artigos, aparecidos nos xornais desta cidade, baixo o título d'*O federalista*, resulten útiles para formar o xuízo do público respecto á perentoria cuestión da Constitución para os Estados Unidos, sometida estes días á consideración do pobo de América. O desexo de iluminar tan interesante asunto conduciu, en boa medida de modo ineludible, a unha máis proluxa discusión da que foi proxectada inicialmente. E, non estando aínda completada a empresa, xulgouse apropiado dividir a colección en dous volumes, dos cales os números xa publicados compoñen o primeiro deles. O segundo volume aparecerá en canto o editor o teña listo para a súa publicación*.

As particulares circunstancias baixo as cales foron escritos estes artigos volveron impracticable evitar tanto violacións de método canto repeticións de ideas, o cal, a bo seguro, desgustará a un lector dotado de xuízo crítico. O último defecto foi mesmo intencionalmente asumido en orde a reforzar os argumentos de maior peso para a perspectiva xeral da argumentación. O respecto á opinión pública, máis que a preocupación pola calidade literaria do texto, aconsellaron este proceder. O noso maior desexo é promover a causa da verdade e favorecer un xuízo correcto sobre os verdadeiros intereses da comunidade.

Nova York, 17 de marzo de 1788

* Os artigos Nº 78 a 85, apareceron antes no libro *The Federalist. Volume Second* (Nova York, 28 de Maio de 1788) que nos xornais. O primeiro deles publicouse en *The Independent Journal* o 14 de Xuño de 1788; e o último no *New York Packet*, o 15 de agosto de 1788. (Nota dos Tradutores).

Número 1

Introdución

Independent Journal, 27 de outubro de 1787

Despois de experimentar de maneira inequívoca a ineficacia do actual Goberno federal¹, pídesevos que deliberedes sobre unha nova Constitución para os Estados Unidos de América. A importancia do asunto fala por si mesma, pois afecta nada máis e nada menos que á existencia mesma da Unión, á seguridade e ao benestar dos Estados que a integran, e ao destino dun imperio que, en moitos sentidos, preséntase como o máis interesante de cantos existen na actualidade. A miúdo tense comentado que parece coma se o destino lle tivese reservado ao pobo deste país, pola súa conduta e exemplo, a oportunidade de decidir a importante cuestión de se as sociedades humanas son en verdade capaces de establecer un bo Goberno por medio da reflexión e a libre elección ou se, polo contrario, están condenadas a depender sempre do azar e da forza nas súas constitucións políticas. Se hai algo de verdade no que digo, é razoable pensar que esta crise actual podería constituír a ocasión para que finalmente se resolva esta dúbida; e unha decisión errónea pola nosa parte merecería, desde esta perspectiva, ser considerada como xeral infortunio para toda a humanidade.

Esta perspectiva implica que á parte do patriotismo, habería que engadir o aliciente da filantropía, resaltando así o interese que por este acontecemento deberían sentir todos aqueles que sexan honestos e que teñan consideración polos demais. Sería grato que a nosa decisión estivera guiada por unha avaliación sensata dos nosos verdadeiros intereses, sen confusión nin prexuízos alleos ao ben público. Isto é o que ardentemente desexamos pero, sen

¹ Por «Goberno federal» Hamilton refírese aquí á *Confederación* de trece das antigas colonias británicas, regulada polos *Artigos da Confederación* que foron aprobados polo segundo Congreso Continental, o 15 de novembro de 1777, e ratificados o 1 de marzo de 1781. Madison analizou os principais problemas de deseño e funcionamento da Confederación no seu escrito *Vices of the Political System of the United States* (1787). (Nota dos Tradutores).

embargo, non contamos con iso. O texto que nos ofrecen, e sobre o que haberemos de deliberar, afecta a tantos intereses particulares e introduce innovacións en tantas institucións locais, que inevitablemente traerá a discusión unha variedade de cuestións alleas aos méritos do plan, e de opinións, paixóns e prexuízos pouco favorables ao descubrimento da verdade.

Entre os obstáculos máis formidables aos que se enfrenta a nova Constitución podemos distinguir dous: o interese obvio de certa clase de persoas en cada estado² para resistir os cambios que puidesen levar consigo un risco de diminución do seu poder, do seu salario e do peso dos cargos que exercen nas administracións estatais; e a ambición pervertida doutras que agardan engrandecerse polos erros do seu país, ou supoñen que terán mellores posibilidades de promoción se se divide o imperio en varias confederacións parciais en lugar de unilo baixo un só Goberno.

Non obstante, non é a miña intención estenderme en observacións desta índole. Entendo perfectamente que sería unha falta de sinceridade concluír que o rexeitamento á Constitución por parte dun grupo de persoas resulta por enteiro achacable a opinións interesadas ou ambiciosas (só porque a súa posición os converte en obxecto de sospeita). Se somos sinceros, temos que admitir que mesmo estes cidadáns poden actuar con intencións honestas; e non podemos dubidar de que boa parte da oposición que xurdiu, ou que pode xurdir de agora en diante, actúe de maneira inocente aínda que non sempre respectable, debido aos erros fortuítos de mentes ofuscadas por celos e temores preconcebidos. As razóns para que o xuízo humano se torza son tan numerosas e poderosas, que en moitas ocasións observamos como nunha cuestión social de primeira magnitude hai homes sabios e bos tanto no lado equivocado da cuestión como no que ten a razón. É importante ter en conta esta circunstancia e debería ser unha

² Os autores xeralmente empregan o termo «estado» para referirse a todos e cada un dos trece estados soberanos e independentes que formaban a Confederación e que, posteriormente, se integraron na «Unión» federal. Por outra parte utilizan os termos de «país», «nación» e, sobre todo no caso de Hamilton, «imperio», para referirse ao conxunto das antigas trece colonias inglesas. (N. dos T.)

lección de moderación para aqueles que sempre están convencidos de posuír toda a razón nunha controversia. Outra razón en favor da cautela neste tema poderíase derivar desta reflexión: non sempre temos a certeza de que os que se proclaman defensores da verdade alberguen principios máis puros que os seus antagonistas. Os que apoian unha política tenden a estar tan influídos pola ambición, a avaricia, a animosidade persoal, a oposición partidista, e outros moitos impulsos que en modo algún resultan superiores a estes, como aqueles que se opoñen ao correcto nunha cuestión determinada. Mesmo sen estes incentivos para a moderación, non hai nada peor, á hora de formar un xuízo, que o espírito intolerante tan característico de todos os partidos políticos. O proselitismo a lume e espada resulta tan absurdo en política como en relixión. Pero é o certo que, tanto nunha como na outra, as herexías rara vez se curan coa persecución.

Non obstante, aínda que se poidan considerar como xustos estes sentimentos, xa temos mostras suficientes de que acontecerá o mesmo que en todos os grandes debates nacionais anteriores: darase renda solta a un torrente de airadas e malignas paixóns. A xulgar polo comportamento dos partidos na oposición, debemos concluír que se esforzarán por mostrar os uns aos outros o xustificadas que son as súas opinións, aumentando o número dos seus adeptos mediante a exaltación con que expresan as súas declamacións e a amargura dos seus improprios. O celo ilustrado por reforzar a enerxía e a eficiencia do Goberno resultará estigmatizado como o sinal inequívoco dun temperamento propicio ao poder despótico e hostil aos principios da liberdade. Aínda que acostuma ser máis a miúdo un erro xurdido da razón que do corazón, mostrarán un afán excesivamente escrupuloso por evitar calquera ameaza aos dereitos do pobo, non sendo isto senón mera afectación e estrataxema, cebo rancio para conseguir popularidade a custa do ben público. Adoita esquecerse que os celos normalmente acompañan a un amor violento, e que o nobre entusiasmo pola liberdade tende a estar infectado por un espírito de desconfianza intolerante e antiliberal. Por outra

parte, esquecese igualmente que o vigor do Goberno resulta esencial para asegurar a liberdade; que nunca se poden separar estes dous intereses se se quere formar un xuízo ben fundado e informado; e que a perigosa ambición adoita agacharse máis frecuentemente tras a enganosa máscara da defensa dos dereitos do pobo, que baixo a aparencia imponente do celo na firmeza e eficiencia no Goberno. A historia ensínanos que o primeiro camiño considérase moito máis eficaz que o segundo á hora de establecer o despotismo. De feito, dos homes que subverteron as liberdades das repúblicas, o número máis inxente daqueles iniciou a súa carreira mostrando un interese servil polo pobo, comezando como Demagogos e rematando como Tiranos.

As observacións anteriores foron feitas con vistas a poñervos en garda, a vós, meus estimados concidadáns, contra calquera intento, veña de onde veña, por influír na vosa decisión sobre un asunto da máxima importancia para o voso benestar, e para evitar que recibades impresións doutra fonte que non sexa a evidencia da verdade. Sen dúbida xa vos decatariades, polo ton xeral dos meus comentarios, que proceden de alguén que non se mostra contrario á nova Constitución. Si, meus compatriotas, confeso que despois de avaliala atentamente, teño a clara convicción de que vos interesa ratificala. Estou convencido de que é o camiño máis seguro cara á vosa liberdade, dignidade e felicidade. Non mostrarei ningunha reserva, pois non a posúo en absoluto. Tampouco vos entretereirei cunha aparencia de deliberación, pois xa me decidín. Recoñezo con franqueza as miñas conviccións, e mostrareivos abertamente as razóns nas que se fundan. A conciencia das boas intencións desdeña toda ambigüidade. De todos os xeitos, non me estenderei en exhortacións desta índole, xa que os meus motivos haberán de permanecer no recóndito do meu corazón. Pero os meus argumentos quedarán claramente expostos para todo o mundo, e poderán ser xulgados por todos, sendo ofrecidos, ao menos, co ánimo de non prexudicar a causa da verdade.

Propóño-me discutir nunha serie de artigos os seguintes temas de interese: *-A utilidade da Unión para a vosa prospe-*

ridade política - A insuficiencia da Confederación actual para conservar a Unión - A necesidade dun Goberno polo menos tan enérxico como o proposto pola Convención, co fin de lograr o obxectivo anterior - A conformidade da Constitución proposta cos verdadeiros principios do Goberno republicano - A súa semeianza á Constitución do voso propio estado³ - e, finalmente, A seguridade adicional de que a súa adopción servirá para manter este tipo de Goberno, xunto coa liberdade e a propiedade.

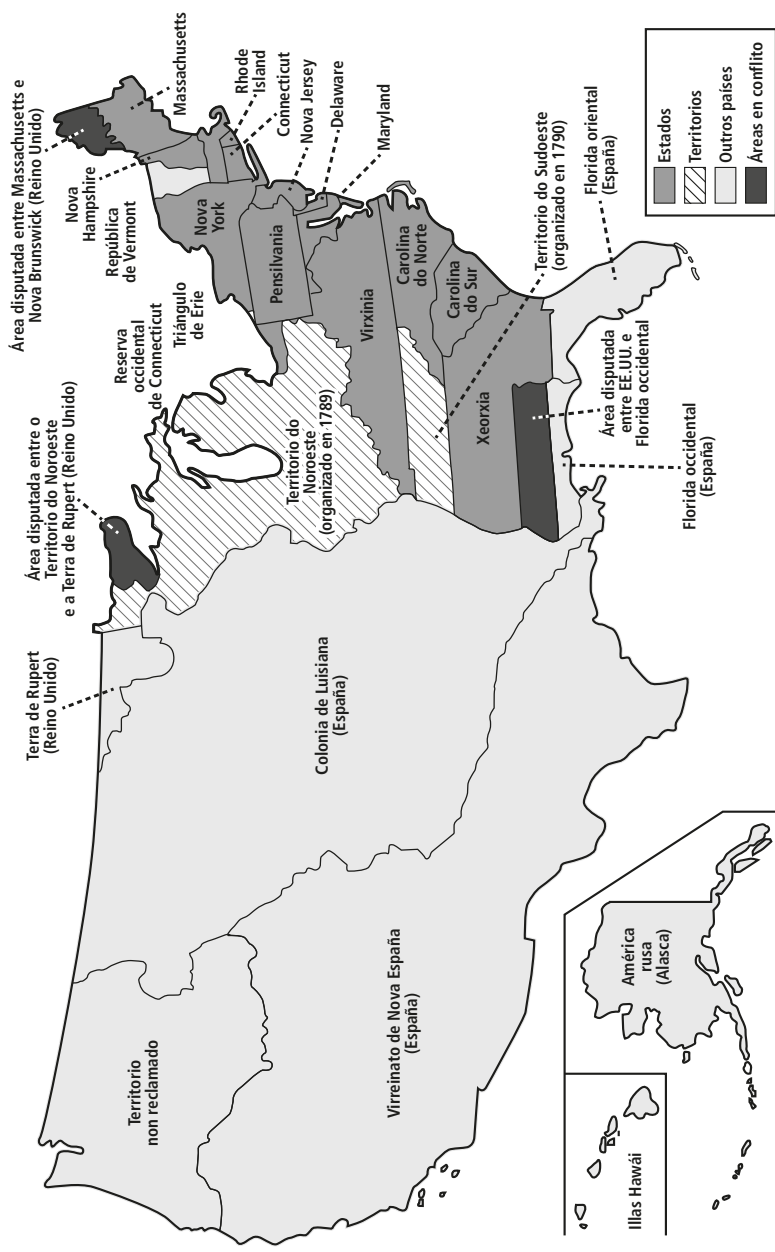
No transcurso desta discusión esforzareime por dar unha resposta satisfactoria a todas as obxeccións que poidan presentarse e resulten merecedoras da vosa atención.

Tal vez pareza superfluo presentar argumentos para probar a utilidade da Unión, xa que sen dúbida a gran maioría do pobo de cada estado está profundamente convencida diso, podendo mesmo considerarse como unha causa sen adversarios. Pero o caso é que oímos murmurar nos círculos íntimos de quen se opoñe á nova Constitución, que a extensión dos trece estados resulta excesiva para formar un sistema político conxunto, e que necesariamente debemos recorrer a confederacións separadas compostas de distintas partes dese todo⁴. É probable que esta doutrina se vaia propagando gradualmente, ata obter votantes abondo como para contemplar a posibilidade de recibir un apoio explícito. Para aqueles que sexan capaces de percibir o panorama completo deste asunto, resulta evidente que compre elixir entre adoptar unha nova Constitución ou desmembrar a Unión. Polo tanto, seranos de grande utilidade examinar de entrada as vantaxes da Unión, así como os males seguros e os perigos probables aos que se expón calquera estado se se disolvera a Unión. Este será, polo tanto, o tema do próximo número.

Publius [Hamilton]

³ A inicial pretensión de Hamilton, posteriormente abandonada, era realizar unha análise comparada da Constitución proposta pola Convención de Filadelfia e a do estado de Nova York. (N. dos T.).

⁴ Se un segue os argumentos ata as súas consecuencias finais, obsérvase que esta idea mantense en varias das máis recentes publicacións contrarias á nova Constitución.



Estados e territorios dos EE.UU. de América (abril-maio de 1790).
Elaboración propia

Número 2

Con respecto aos perigos derivados do poder e da influencia estranxeira

The Independent Journal, 31 de outubro de 1787

Cando o pobo de América repare no feito de que se lle convoca a decidir sobre unha cuestión que haberá de mostrarse, nas súas consecuencias, como unha das máis importantes que nunca ocuparon a súa atención, quedará patente que o apropiado é adoptar unha visión de conxunto e unha posición rigorosa respecto ao tema.

Non hai maior certeza que a seguinte: un Goberno é unha necesidade indispensable. Tampouco se pode negar que unha vez establecido este, o pobo ha de cederlle algunha parte dos seus dereitos naturais, co fin de investilo cos poderes indispensables para o seu cometido. Polo tanto, ben paga a pena investigar se os intereses do pobo americano se verán máis beneficiados se se lle considera a todos os efectos como unha nación, baixo un Goberno federal, que se se lle divide en confederacións separadas e se atribúe á máxima autoridade de cada unha de elas os mesmos tipos de poderes que se aconsella outorgar a un Goberno nacional.

Ata fai pouco aceptábase plenamente, sen que ninguén o puxera en dúbida, que a prosperidade do pobo americano dependía de que continuara firmemente unido, e os desexos, os rogos e os esforzos dos nosos mellores e máis sabios cidadáns encamiñáronse continuamente cara a ese obxectivo. Pero agora aparecen políticos que insisten en que esa opinión é errónea, e que en vez de buscar a seguridade e felicidade na Unión, deberíamos buscala nunha división dos estados en distintas confederacións ou soberanías⁵. Por moi extraordinaria que

⁵ Tese defendida polo antifederalista *Brutus* nas súas cartas (un total de 16), publicadas a partir do 18 de outubro de 1787 no xornal *New York Journal*. (N. dos T.).

pareza esta nova doutrina, ten os seus partidarios; e certas personalidades que antes se mostraban moi opostas a ela, a día de hoxe cóntanse entre os seus partidarios. Calquera que fosen os argumentos ou atractivos que teñan dado lugar a este cambio nos sentimentos e declaracións destes cidadáns, sen dúbida sería un erro que o pobo en xeral adoptase estes novos principios políticos sen estar plenamente convencido de que están fundados na verdade e nunha política sólida.

A miúdo gocei observando que América, tras a súa Independencia, non está composta de territorios desvinculados e distantes entre si; polo contrario, a herdanza dos fillos occidentais da liberdade foi un país comunicado, fértil e extenso. A Providencia bendiciuno de maneira especial cunha gran variedade de chans e de cultivos, e regouno con innumerables vías de auga para a delicia e comodidade dos seus habitantes. Unha sucesión de augas navegables forman unha especie de cadea ao redor das súas fronteiras, como se tratase de mantelo unido; á vez que os ríos máis nobres do mundo discorren a distancias doadas, presentando así vías de fácil comunicación para axudarnos mutuamente, e transportar e intercambiar mercancías diversas.

Con igual pracer observei, a miúdo, o feito de que a Providencia tivera a ben conceder este país enteiro a un pobo unido; un pobo que descende dos mesmos antepasados, fala o mesmo idioma, profesa a mesma relixión, está ligado aos mesmos principios de Goberno, moi similar nas súas maneiras e costumes, e que, por ser capaz de unir os seus consellos, as súas armas, e os seus esforzos, loitando ombro a ombro durante unha longa e sanguenta guerra, estableceu nobremente a súa xeral liberdade e independencia.

É como se este país e este pobo estivesen feitos o un para o outro, como se a intención da Providencia fose que unha herdanza tan apropiada e conveniente para un grupo de irmáns, unidos entre si polos vínculos máis estreitos, xamais fose dividida en varias soberanías insociables, receosas e alleas as unhas ás outras.

Uns sentimentos moi parecidos prevaleceron ata agora entre todas as clases e todos os grupos de homes que están entre nós. Fomos continuamente un único pobo a todos os efectos; cada cidadán ten gozado en todas partes dos mesmos dereitos, privilexios e protección a nivel nacional. Como unha nación fixemos a paz e a guerra; como unha nación vencemos aos nosos inimigos comúns; como unha nación, en fin, formamos alianzas, asinamos tratados, e concluímos pactos e convencións con países estranxeiros.

Un claro sentido do valor e do beneficio da unión induciu ao pobo nun primeiro momento a constituír un Goberno federal para preservala e perpetuala. Foi formado case tan pronto como se conseguiu a existencia política. De feito, naceu nunha época na cal moitos dos seus cidadáns estaban aínda convalescentes das súas feridas, os seus fogares presa das lapas, e o avance das hostilidades e da desolación deixaban pouca marxe para aquelas indagacións e consideracións pausadas e meditadas que sempre han de anteceder á formación dun Goberno sabio e equilibrado para un pobo libre. Non é de sorprender que un Goberno, instituído en tempos tan pouco propicios, resultase moi deficiente e inadecuado, unha vez que se experimentou, para o fin que se propoñía.

Este intelixente pobo percibiu e lamentouse destes defectos. Os cidadáns, estando tan vinculados á Unión como namorados da liberdade, pronto se deron conta do perigo que axexaba de maneira inminente á primeira, e máis remotamente á segunda. Estando convencidos de que só se conseguiría suficiente seguridade para ambas nun Goberno nacional estruturado dunha maneira máis axeitada, convocaron cunha soa voz a recente convención de Filadelfia⁶, para tratar este tema tan transcendental.

⁶ A *Convención de Filadelfia* tivo lugar entre os días 14 de maio e 17 de setembro de 1787, na Cámara lexislativa do Estado de Pensilvania. Reuníronse un total de 55 delegados de todos os Estados, agás o de Rhode Island, baixo a presidencia de George Washington. O texto final foi asinado por 39 delegados. (N. dos T.).

Esta Convención estaba constituída por homes que tiñan a confianza do pobo, e moitos deles habían de chegar a ser persoas moi distinguidas polo seu patriotismo, virtude, e sabedoría, nunha época de duras probas para as mentes e os corazóns dos homes. Estando as súas mentes libres doutros quefaceres durante unha longa temporada de sosego e de paz, acometeron esta ardua tarefa, pasando moitos meses en deliberacións sereas, ininterrompidas e diarias. Ao final, sen deixarse impresionar polo poder, nin influídos por paixón ningunha salvo o amor á patria, presentaron e recomendaron ao pobo un plan, froito dos seus acordos conxuntos e por completo unánimes.

Debemos admitir, e é o certo, que este plan só está sendo *recomendado*, que non imposto. Non obstante, teñamos en conta que non o recomendamos a fin de conseguir unha aprobación ou reprobación *cega*, senón que buscamos esa consideración sosegada e esclarecida que é necesaria, dada a magnitude e importancia do tema, e que indiscutiblemente debería recibir. Pero, como subliñamos no número anterior, este tipo de consideración e exame é algo que debemos desexar máis que esperar, pois a experiencia en ocasións anteriores ensínanos a non ser excesivamente optimistas con respecto a esta esperanza. Aínda non esquecemos como un receo ben fundado de inminente perigo induciu ao pobo de América a constituír o memorable Congreso de 1774⁷. Este corpo político recomendou certas medidas aos seus electores, e o resultado deulle a razón; non obstante, recordamos perfectamente como a prensa encheuse deseguida de panfletos e editoriais contra as devanditas medidas. Os axentes do Goberno que seguiron os ditados dos seus intereses particulares, mostráronse incansables nos seus esforzos por convencer ao pobo de que rexeitase o consello daquel Congreso tan patriótico. A estes uníronse outros que avaliaran

⁷ O Primeiro Congreso Continental da Confederación reuniu a representantes de 12 ex-colonias na cidade de Filadelfia desde o 5 de setembro ao 26 de outubro de 1774. (N. dos T.).

incorrectamente as súas consecuencias, ou que estaban baixo a influencia indebida de compromisos previamente adquiridos, ou que se sentían motivados por unha ambición que non se correspondía co ben público. De feito, moitos foron enganados ou engaiolados, se ben a gran maioría xulgou e elixiu acertadamente, o cal recordarán sempre con satisfacción.

Consideraban que o Congreso estaba composto de moitos homes sabios e experimentados que, sendo convocados de partes diversas do país, traían consigo e intercambiaban diversos tipos de información útil. Ademais, durante o tempo que pasaron xuntos investigando e discutindo os verdadeiros intereses do país deberon adquirir un coñecemento moi certo ao respecto, e tendo cada un deles interese por protexer a liberdade e prosperidade pública, estiveron envorcados, tanto por inclinación coma por deber, a recomendar só aquelas medidas que realmente consideraron prudentes e aconsellables, despois de deliberar ata madurar ben a súa resposta.

Estas e outras consideracións similares induciron ao pobo a poñer as súas esperanzas no bo xuízo e na rectitude do Congreso e, a pesar das artes empregadas e os esforzos dedicados a frustralos ou disuadilos diso, tomaron boa nota do seu consello. Se naquel entón o pobo tiña boa razón para fiarse dos membros do Congreso, os cales na súa maioría aínda non foran postos a proba de todo, nin chegaran a ser moi coñecidos, máis razóns ten agora o pobo para respectar o xuízo e o consello da Convención de Filadelfia. É ben sabido que algúns dos membros máis distinguidos daquel Congreso, despois de ser probados e gabados polo patriotismo e as habilidades que demostraran, e despois de pasar a vida adquirindo coñecemento político, formaron parte desta Convención, á cal achegaron os seus coñecementos e experiencias acumuladas.

É digno de notar que non só a primeira lexislatura do Congreso, senón todas e cada unha das lexislaturas, xunto coa recente Convención, estiveron sempre de acordo co pobo en

pensar que a prosperidade de América depende da súa Unión. O propósito final do pobo ao constituír aquela Convención foi o de preservar e perpetuar a Unión, e tamén este foi o obxectivo final do plan que a Convención aconsellou que se adoptase. Entón, a estas alturas, con que razón ou propósito actúan certos individuos ao rebaixar a importancia da Unión? Por que recomentan crear tres ou catro confederacións en lugar dunha? Estou convencido de que o pobo sempre estivo na razón en canto a súa forma de pensar sobre isto, e que o seu apoio xeral e uniforme á causa da Unión repousa en razóns elevadas e de peso, que me esforzarei por desenvolver e explicar nos seguintes capítulos. Aqueles que, en vez do plan da Convención, promoven a idea de substituílo por unha serie de confederacións dispaes, parecen intuír claramente que o rexeitamento do plan poñería a continuidade da Unión nunha situación de grave perigo. Non cabe dúbida de que sería así, e desexo sinceramente que cada bo cidadán poida prever que se chegamos á disolución da Unión, América terá boas razóns para exclamar, en palabras do poeta, «Adeus! Un longo adeus a toda a miña grandeza»⁸.

Publius [Jay]

Número 3

Continuación do mesmo tema

The Independent Journal, 3 de novembro de 1787

Non é novidade afirmar que un pobo (se, como o americano, é intelixente e está ben informado) rara vez adopta unha estimación errónea dos seus propios intereses e persevera nela durante un longo período e tempo. Esta consideración tende naturalmente a infundir un gran respecto pola alta estima que o pobo de América mantivo durante tanto tempo cara á impor-

⁸ Shakespeare, *O Rei Enrique VIII*, III, 2. (N. dos T.).

tancia de continuar firmemente unido baixo un goberno federal, investido de poderes suficientes para todos os fins xerais e nacionais. Canto máis examino e considero as razóns que residen tras a xénese deste parecer, máis convencido estou de que resultan sólidas e concluíntes.

Entre os moitos temas aos que ha de poñer atención un pobo sabio e libre, o de prover a súa *seguridade* preséntasenos como o primeiro de todos eles. A *seguridade* do pobo sen dúbida está relacionada cunha gran variedade de circunstancias e consideracións, e permite, polo tanto, bastante marxe de interpretación a aqueles que queiran definila de maneira precisa e comprensiva.

Polo momento só teño intención de tratar a seguridade en relación co mantemento da paz e a tranquilidade ante as ameazas que nos supoñan *os exércitos ou as influencias estranxeiras* e ante outros perigos *similares* que xurdan de causas nacionais. Posto que o primeiro destes é o de maior magnitude, será razoable que o discutamos en primeiro lugar. Polo tanto, procedamos a examinar se o pobo non ten razón na súa opinión de que unha Unión cordial, baixo un Goberno nacional eficiente, prové a maior seguridade que se pode deseñar contra *hostilidades* exteriores.

O número de guerras habidas e por haber no mundo será sempre proporcional ao número e peso das causas —sexan estas *reais* ou *pretendidas*— que as *provocan* ou *fomentan*. Se teño razón neste punto, entón sería útil considerar a cuestión de se unha *América unida* dará tantas causas *xustas* para a guerra como unha *América desunida*. Se resulta que unha América unida dará, con toda probabilidade, menos causas para a guerra, entón habemos de concluír que, neste sentido, a Unión é o que máis tende a preservar ao pobo nun estado de paz con outras nacións.

En xeral as causas *xustas* de guerra derivan de violacións de tratados ou de violencia directa. América xa concluíu tratados con nada máis e nada menos que seis países, e entre estes, todos menos Prusia son países marítimos e, polo tanto, capaces de ofendernos ou danarnos. O noso país mantén ademais un

comercio intenso con Portugal, España e Gran Bretaña, e con respecto aos dos últimos tamén nos habemos de preocupar da circunstancia da súa veciñanza.

É de suma importancia para a paz de América que o noso país se ataña ao dereito internacional en relación con estas potencias, e paréceme obvio que un Goberno nacional cumprirá máis perfecta e puntualmente con iso que trece Estados independentes, ou que tres ou catro confederacións distintas. Existen varias razóns que apoian o anteriormente exposto.

Unha vez que se estableza un goberno nacional eficaz, os mellores homes do país non só consentirán en servir baixo a autoridade deste, senón que, en xeral, resultarán elixidos para administralo. E aínda que unha cidade ou comarca ou outra influencia interna actúe para poñer a súa xente nas asembleas dos Estados, ou nos seus senados, ou nos seus tribunais de xustiza, ou na súa administración do poder executivo, en cambio, para ser nomeados a cargos baixo o Goberno nacional fará falta unha maior e máis extensa reputación de talento e outras moitas calidades. Este último terá, sobre todo, un campo de selección máis amplo e nunca experimentará a crónica escaseza de persoal cualificado que adoita ter lugar nalgúns Estados. Polo tanto, resultará que a administración, os conselleiros políticos, e as decisións xudiciais do Goberno nacional serán máis sabios, coherentes e cabais que nos Estados particulares, e en consecuencia serán máis satisfactorios de cara a outras nacións, ademais de ser máis *seguros* aos nosos particulares propósitos.

Baixo o Goberno nacional, os tratados e os seus artigos correspondentes, xunto co dereito internacional, sempre serán interpretados nun determinado sentido e executados de maneira acorde. Pola contra, temas e cuestións comúns non sempre se decidirán dunha maneira común ou coherente se existen trece Estados, ou tres ou catro confederacións. Daríase este último caso non só como resultado da variedade de tribunais e xuíces nomeados por diversos gobernos independentes, senón tamén polas diversas leis e intereses locais que poden afectarlles e

influírles. Hai que eloxiar á Convención pola sabedoría que amosou ao deixar estas cuestións baixo a xurisdición e decisión de tribunais nomeados soamente polo Goberno nacional, e que responden unicamente ante este.

A miúdo as perspectivas de ganancias ou perdas a curto prazo tentarán ao partido no goberno dalgún Estado a desviarse da boa fe e a xustiza; pero ao non chegar a influír noutros Estados, e polo tanto, ao ter pouco ou ningún impacto no Goberno nacional, a tentación quedará inerte e manteranse a boa fe e a xustiza. O sucedido co tratado de paz con Gran Bretaña outorga un peso adicional a este razoamento⁹.

Ás veces acontece que, aínda que o partido que goberna un Estado está disposto a resistir as devanditas tentacións, ao derivarse estas con frecuencia de circunstancias específicas dese Estado en particular, poden influír nun gran número dos seus habitantes. Neste caso, aínda que o partido gobernante estivese disposto a iso, podería verse incapaz de evitar a inxustiza ou de castigar aos agresores. Pero o Goberno nacional, ao non estar influído por estas circunstancias locais, nin se sentirá inducido a cometer esta inxustiza, nin lle faltará poder ou inclinación para previr ou castigalo cando sexa cometido por outros.

Polo tanto, ata agora as causas *xustas* de guerra deriváanse tanto de violacións deliberadas como accidentais dos tratados e do dereito internacional. Pois ben, estas serán menos notables cun Goberno nacional que con varios gobernos menores, e neste sentido aquel favorece máis a *seguridade* do pobo.

En canto a causas xustas de guerra derivadas de violencia directa e ilexítima, paréceme igualmente claro que, contra perigos deste tipo, un bo Goberno nacional achega moita máis seguridade que ningunha outra solución. Este tipo de violencia adoita xurdir, non do conxunto, senón sobre todo das paixóns e dos intereses dunha parte, dun ou de dous Estados, non da

⁹ Jay refírese aquí ao feito notorio de que algúns Estados da Confederación incumpriran sistematicamente artigos varios do tratado de paz asinado en París, en 1783, entre os Estados Unidos e Gran Bretaña. (N. dos T.).

Unión no seu conxunto. A pesar de ser tan feble¹⁰, o Goberno federal non causou ata o momento ningunha guerra cos indios por agresións súas; non obstante, o comportamento desaxeitado dalgúns Estados provocou, en varias ocasións, hostilidades por parte dos indios. Estes Estados non puideron ou non quixeron conter ou castigar as ofensas, provocando así matanzas de gran número de habitantes inocentes.

A veciñanza dos territorios españois e británicos, colindantes con algúns Estados e non con outros, naturalmente limita as posibles causas de enfrontamentos aos Estados fronteirizos. Estes Estados poderían actuar con violencia e dar paso a unha guerra con estes países, baixo o impulso dun anoxo repentino ou cun sentimento precipitado de interese propio ou de ofensa. Nada sería tan eficaz para evitar este perigo como un Goberno nacional, cuxa sabedoría e prudencia non se verían diminuídas polas paixóns que impulsan a aquelas partes que resultan máis inmediatamente afectadas.

O Goberno nacional non só dará pé a un menor número de causas xustas de guerra, senón que tamén terá, en boa medida, o poder de acomodar ou resolver conflitos de maneira amigable. Será máis moderado e sosegado, e tanto neste sentido como noutros terá maior capacidade para actuar de maneira circunspecta que un particular Estado infractor. O orgullo dos Estados, coma o dos seres humanos, dispónlles de maneira natural a xustificarse sempre en todas as súas accións, e impídelles recoñecer, corrixir ou reparar os seus erros e ofensas. Nestes casos o Goberno nacional non se verá afectado por este orgullo, senón que procederá con moderación e franqueza, considerando e seleccionando a maneira máis apropiada para liberalos das dificultades que os ameazan.

Ademais, é ben sabido que a miúdo acéptanse como satisfactorias as admisións de responsabilidade, as explicacións, e

¹⁰ Refírese a ruína financeira do Goberno da Confederación, incapaz de facer fronte á debeda externa con Francia e os Países Baixos, así como de manter ao exército que loitaba contra os nativos americanos na Fronteira do Oeste. (N. dos T.).

as compensacións dunha nación forte e unida, as cales serían rexeitadas, por insuficientes, se procedesen dun Estado ou dunha confederación de pouco peso ou escaso poder.

No ano 1685 o Estado de Xénova, despois de ofender a Luís XIV, quixo aplacar a súa ira. Este mandou que enviaran a Francia ao *Dogo*, ou maxistrado supremo, acompañado de catro senadores, para buscar o seu perdón e escoitar as súas condicións¹¹. Tiveron que facelo para conseguir a paz. Algunha vez habería non xa demandado senón recibido unha obediencia semellante por parte de España, ou de Gran Bretaña, ou de calquera outro país *poderoso*?

Publius [Jay]

Número 4

Continuación do mesmo tema

The Independent Journal, 7 de novembro de 1787

O meu último artigo avanzaba varias razóns polas cales a seguridade do pobo se vería mellor resgardada pola Unión do perigo de proporcionar, a outras nacións, eventuais causas de guerra *xusta*. As razóns expostas demostran que estas causas serían menos frecuentes, e que serían acomodadas máis doadamente por un Goberno nacional que por varios Estados ou pequenas confederacións.

Pero, ante a ameaza de forzas *estranxeiras*, a seguridade do pobo de América depende non só de evitar proporcionar causas de guerra *xusta* a outras nacións, senón tamén de manterse nunha situación tal que non *invite* a hostilidades e ofensas. Non fai falta recordar que existen causas reais de guerra *xusta*, e tamén causas *pretendidas*.

¹¹ Despois do bombardeo de Xénova pola frota francesa durante dez días, en maio de 1684, Luís XIV, naquela altura no cumio do seu poder, esixiu a claudicación e o envío de embaixadores a París para pedir escusas. Xénova enviou ao propio Dogo, que foi recibido por Luís XIV na Sala dos Espellos de Versalles con grande pompa e ostentación, nunha cerimonia que acadou moita sona en toda Europa. (N. dos T.).

Aínda que resulte unha vergonza que a natureza humana sexa desta índole, a verdade é que, en xeral, as nacións fan a guerra cada vez que consideran probable recibir algún proveito diso. Mesmo diría que os monarcas absolutos a miúdo fan a guerra aínda cando as súas nacións non deriven proveito algún diso, simplemente con propósitos e fins persoais como pode ser o afán de gloria militar, a vinganza por unha afronta persoal, a ambición, ou acordos privados para engrandecer ou apoiar as súas propias dinastías ou partidarios. Estes e outros motivos, que só teñen transcendencia na mente do Soberano, a miúdo guíanlle a entrar en guerras que non están sancionadas nin pola xustiza nin polos desexos ou os intereses do pobo. Pero á parte destes alicientes para a guerra, que se dan sobre todo nas monarquías absolutas e ben merecen a nosa atención, existen outros que inflúen nas nacións tanto como nos reis. Algúns destes alicientes derívanse da nosa particular situación e das nosas circunstancias, como axiña veremos ao examinalos.

Así, na pesca atopámonos coa rivalidade de Francia e Gran Bretaña. Podemos abastecer os seus mercados con custes inferiores aos seus, a pesar dos seus esforzos por evitalo subvencionando aos barcos propios e impondo aranceis ao peixe do estranxeiro.

Na navegación e no transporte competimos tanto con eles como coa maioría das demais nacións europeas, e estariámonos a enganar se pensamos que se alegrarán de que prosperemos con iso. O noso transporte de mercadorías non pode aumentar sen facer que o seu diminúa, polo que estará no seu interese freárnolo, e esta será a súa política, en vez de potenciárnolo.

O noso comercio con China e India interfere co de máis dunha nación, xa que nos brinda a oportunidade de participar de vantaxes que, dalgún xeito, monopolizaran outros, pois abastecémonos de mercadorías que antano lles comprabamos a outros países.

O crecemento do noso comercio coas nosas propias naves non pode ser motivo de alegría para ningunha nación que posúa

territorios en ou preto deste continente, pois producimos mercadorías a un prezo barato e con gran calidade. Poderémonos aproveitar das vantaxes ofrecidas por estes territorios máis do que outros soberanos queredrían ou permitirían, grazas á nosa proximidade, e a que os nosos comerciantes e navegantes teñen un espírito tan emprendedor como hábil.

Por unha parte, España cre conveniente pecharnos o paso ao río Misisipi e, pola outra, Gran Bretaña exclúenos do San Lorenzo¹². Tampouco permitirán que usemos as outras vías de auga entre eles e nós, como medio de intercambio e tráfico mutuo.

Destas e doutras consideracións similares, as cales mesmo poderíamos ampliar e detallar máis se fose prudente, é fácil ver que as retesías e as inseguridades poderían entrar paulatinamente nas mentes e nos consellos de ministros doutras nacións. Non debemos agardar que contemplan cunha actitude de indiferenza e serenidade os nosos progresos en unión, poder e peso, tanto por terra como por mar.

O pobo de América é consciente de que estas circunstancias, e outras que por agora resultan menos obvias, poden constituír un acicate para entrar en guerra. Cando estas incitacións a ir á guerra se xuntan co momento e a oportunidade propicios, non faltarán pretextos que encubran ou xustifiquen a acción. Con razón considera o pobo que a Unión e un bo Goberno nacional resultan de todo punto necesarios para alcanzar e manter unha *situación que, en vez de fomentar, contribúa a tranquilizar e a afastar a guerra*. Esta situación constitúe a mellor defensa posible, e depende forzosamente do Goberno, das armas, e dos recursos do país.

Posto que está no interese do conxunto dos Estados conseguir a súa seguridade, e para iso fai falta un Goberno, ou varios,

¹² O río San Lorenzo, nos territorios do Noroeste ao sur do Quebec, e o tramo sur do río Misisipi (na colonia de Luisiana) constituían dúas zonas de tensión nas fronteiras dos Estados Unidos de América cos imperios británico e español. Vid. mapa p. 143 (N. dos T.).

ou moitos. Hai que preguntarse se non sería máis competente un bo Goberno que varios, para conseguir o fin proposto.

Un Goberno pode atraer e dispoñer dos talentos e da experiencia dos homes máis capacitados, non importa onde haxa que buscalos na Unión. Pode actuar seguindo principios políticos coherentes. Pode acubillar, incorporar e protexer ás diversas partes e membros, estendéndolles os beneficios da súa previsión e precaución. Ao negociar tratados tomará en conta os intereses do conxunto e tamén os intereses particulares das partes, na medida en que estean ligados aos do conxunto. Pode concentrar os recursos e poderes de todos para a defensa dunha parte en concreto, e facelo con maior facilidade e celeridade que os varios Gobernos estatais ou que diversas confederacións, xa que estes carecen dun sistema concertado e unido. Pode someter ao seu exército a un plan de disciplina, e ao subordinar formalmente os seus oficiais ao Maxistrado Supremo consolidar os nun corpo, transformándoos en algo moito máis eficiente que se estivesen divididos en trece, ou en tres ou catro corpos distintos e independentes.

Como sería o exército británico se o exército inglés obedecera ao goberno de Inglaterra, o exército escocés obedecera ao Goberno de Escocia, e o exército galés obedecera ao Goberno de Gales! En caso de invasión, se é que conseguisen poñerse de acordo, poderían estes tres Gobernos, coas súas forzas respectivas, manobrar contra o inimigo con tanta eficacia como o faría o Goberno británico?

Moitas veces oímos falar das frotas británicas e, se procedemos sabiamente, pode chegar o momento en que as frotas de América tamén atraian a atención. Pero, se un Goberno nacional non tivese regulado a navegación británica, como foi o caso, conseguindo crear unha escola de mariños, se un Goberno nacional non tivese concentrado todos os medios e recursos nacionais para equipar ás frotas, a súa destreza e o seu poderío nunca terían chegado a ser tan admirados. Se Inglaterra tivera

os seus navegantes e a súa frota, e Escocia tamén, e Gales, e Irlanda; se estas catro partes constitutivas do Imperio Británico tiveran catro Gobernos independentes, sería fácil imaxinar como pronto se irían apoucando ata diluírse na insignificancia.

Apliquemos isto ao noso propio caso. Deixemos que América se quede divida en trece ou, se o preferides, en tres ou catro Gobernos independentes. Que tipo de exércitos poderían mobilizar e sufragar, e de que frotas chegarían xamais a dispoñer? Se un Estado fose atacado, os demais apresuraríanse a socorrello e a derramar o seu sangue e diñeiro na súa defensa? Non habería perigo de que fosen atraídos á neutralidade por palabras aduladoras e promesas enganosas, ou que fosen seducidos por un excesivo desexo de paz que os fixese rexeitar a poñer en perigo a súa tranquilidade e seguridade actuais polo ben dos seus veciños, dos cales ao mellor sentiron celos e cuxa posición están no fondo satisfeitos de ver diminuída? Aínda que este tipo de conduta non fose sabia, sería de todos modos algo natural. A historia dos Estados de Grecia e doutros países abunda en exemplos desta índole, e non sería de estrañar que se repetise de novo aquilo que xa ten acontecido tan a miúdo na historia baixo circunstancias similares.

Pero supoñamos que estivesen dispostos a axudar ao Estado ou á confederación invadida. Como, cando, e en que medida aportarían homes e diñeiro? Quen estaría ao mando dos exércitos aliados, e de cal deles recibiría as ordes? Quen decidiría as condicións de paz e, en caso de disputa, que árbitro decidiría entre eles e os obrigará á conformidade? Habería varias dificultades e inconvenientes ligados a tal situación, mentres que, pola contra, un Goberno que vixía os intereses nacionais e comúns, que coordina e dirixe os poderes e recursos do conxunto, estará libre deste tipo de situacións embarazosas e moito máis orientado cara á seguridade do pobo.

Sexa cal sexa a nosa situación, firmemente unidos baixo un Goberno nacional ou divididos en varias confederacións, o seguro é que os demais países saberano e verannos tal como somos,

e actuarán cara a nós en consonancia. Se perciben que o noso Goberno nacional é eficiente e está ben xestionado, que o noso comercio está regulado de maneira prudente, que a nosa milicia está ben organizada e disciplinada, que os nosos recursos e finanzas están administrados de maneira circunspecta, o noso crédito restablecido, o noso pobo libre, contento e unido, estarán moito máis dispostos a procurar a nosa amizade que a provocar a nosa ira.

En cambio, se nos achan desprovistos dun Goberno eficaz (con cada Estado facendo o que lle parece segundo o que resulte conveniente para os seus dirixentes), ou divididos en tres ou catro repúblicas ou confederacións que seguramente estarán en discordia entre si, unha con afinidades cara a Gran Bretaña, outra cara a Francia, e unha terceira cara a España, e ata posiblemente opostas as unhas ás outras, debido á política destes países, que imaxe máis pobre e lamentable dará América ante os seus ollos! Volveríámonos branco non só do seu desprezo, senón tamén dos seus abusos, e axiña habería que recordar o que xa nos custou moito aprender por experiencia: que cando un pobo ou unha familia se divide, sempre acaba loitando contra si mesmo.

Publius [Jay]

Número 5

Continuación do mesmo tema

The Independent Journal, 10 de novembro de 1787

Na súa carta ao Parlamento Escocés, datada o 1 de xullo de 1706¹³, a raíña Ana facía algúns comentarios sobre a importancia da *Unión* que por entón se establecía entre Inglaterra

¹³ Os "Artigos da Unión" entre Inglaterra e Escocia foron asinados en Whitehall o 22 de xullo de 1706 e presentados á raíña Ana o 23 de xullo. Tras ser aprobados polas Cámaras dos Comúns e dos Lores, serían asinados pola raíña o 6 de marzo de 1707 e entraron en vigor o 1 de maio do mesmo ano. O Parlamento de Escocia reuniuse por última vez o 24 de marzo de 1707, e na elección xeral de 1708 os escoceses nomearon aos seus primeiros representantes no novo *Parlamento do Reino Unido da Gran Bretaña*. (N. dos T.).

e Escocia. Deberíamos examinalos con atención, polo cal me permito presentar ao lector un ou dous extractos: «Unha unión completa e perfecta será o fundamento sólido dunha paz duradeira. Protexerá a vosa relixión, liberdade, e propiedade; polo tanto apartade de entre vós os rancores, as retesías e as diferenzas entre os nosos dous reinos. Ha de incrementar a vosa forza, riqueza, e comercio; mediante esta unión, a illa enteira, profesándose un afecto mutuo e estando libre de toda aprehensión causada por intereses diverxentes, estará *capacitada para resistir a todos os seus inimigos.*» «Con toda seriedade recomendamosvos a calma e a unanimidade nesta materia tan importante e transcendental, co fin de que a Unión chegue a bo cabo, sendo a única maneira *eficaz* de asegurar a nosa felicidade presente e futura, e de frustrar os designios dos nosos inimigos comúns, os cales sen dúbida, nesta ocasión *farán todo o posible por evitar ou postergar esta unión.*»

No artigo anterior comentamos que a debilidade e división interior atraerían perigo do exterior; e que nada conseguiría protexernos mellor diso que a unión, a forza, e un bo Goberno nacional. Este é, non obstante, un tema complexo que non pode ser apresuradamente despachado.

A historia de Gran Bretaña é, en xeral, a que nos resulta máis familiar, provéndonos de moitas leccións proveitosas. Podemos enriquecernos coa súa experiencia sen ter que pagar o mesmo prezo que eles pagaron. Aínda que pareza obvio e de sentido común que o pobo dunha illa tal constituía só unha nación, non obstante descubrimos que durante moito tempo estiveron divididos en tres nacións, e que estas estiveron case sempre envoltas en disputas e guerras entre si. Aínda que os seus intereses fronte ás nacións continentais realmente coincidían, dábanse, non obstante, constantes envexas mutuas nas artes, na política e nas estratexias, de tal sorte que durante unha longa etapa de moitos anos, máis que unha axuda e un apoio recíproco constituíron un estorbo e un problema unhas para outras.

Se o pobo de América se dividira en tres ou catro nacións, non pasaría o mesmo? Non xurdirían retesías similares que serían fomentadas dunha maneira moi semellante? En vez de «ter un afecto mutuo e estar libre de toda aprehensión por intereses diverxentes», a envexa e os celos en breve extinguirían a confianza e o afecto, e os únicos obxectivos da súa política e dos seus esforzos serían os intereses parciais de cada confederación, en vez dos intereses nacionais de América. Polo tanto, como sucede coa maioría das nacións *fronteirizas*, sempre se encontrarían envoltas en rifas e guerras, ou vivindo en constante preocupación por elas.

Mesmo os máis conspicuos defensores da idea de América como formada por tres ou catro confederacións non poderán soste razoablemente que as forzas respectivas permanecerán por moito tempo perfectamente á par. Supoñendo que fose posible constituílas así de entrada, que dispositivo humano podería asegurar que continuasen parellas no tempo? Á parte daquelas circunstancias locais que tenden a xerar e magnificar o poder dunha das partes e impedir este crecemento noutra, fai falta tomar en conta os efectos dunha política superior ou unha xestión mellor, as cales seguramente destacarían a un Goberno por riba dos demais, destruindo así a inicial paridade relativa en canto a forza e peso. Non se pode presupoñer, de ningún modo, que cada unha destas confederacións rexeríase por unha mesma política de firmeza, prudencia e previsión ao longo de moitos anos.

Máis tarde ou máis cedo acontecería, pola razón que fose, que na escala política algunha destas nacións ou confederacións sobresaíría moi por riba dos seus veciños. Nese instante as nacións veciñas miraríana con envexa e temor, e ambas paixóns guiaríao a favorecer e incluso fomentar calquera política que asegurase unha diminución da importancia desta, e evitarían calquera medida que se dirixa a incrementar ou asegurar a súa prosperidade. Non transcorrería moito tempo antes de que esta

percibira, á súa vez, tan desfavorable tendencia. Pronto iría perdendo confianza nos seus veciños e adoptaría unha propensión igualmente adversa cara a eles. A desconfianza, naturalmente, crea á súa vez máis desconfianza, e non hai nada tan veloz en mudar a boa vontade e a amabilidade que os celos envexosos e as acusacións insinceras, quer explícitas, quer implícitas.

A rexión norte do noso país tende a ser a de maior forza, pois moitas circunstancias locais xúntanse para favorecer nun futuro non moi afastado que a confederación máis septentrional sexa, indudablemente, máis poderosa que as demais. Tan pronto se fixese evidente, a *Colmea Setentrional*¹⁴ causaría unha excitación de ideas e sensacións na zona meridional de América tal como pasou fai tempo na parte meridional de Europa. Tampouco sería excesivo supoñer que, a miúdo, os seus novos enxames estarían tentados a recoller o mel nos campos máis florecentes e temperados dos seus veciños, tan exuberantes e delicados.

Aqueles que seriamente examinen a historia das confederacións e divisións similares poderán encontrar abundantes razóns para concluír que estes que aquí consideramos non serían realmente veciños, senón simples países fronteirizos.

¹⁴ A expresión «Colmea Setentrional» (*Northern Hive*) foi introducida polo diplomático e estudoso inglés Sir William Temple, retomando o mito clásico do Norte Europeo, rico e moi poboado (*vagina gentium*) —en especial, Dinamarca— e xerador de «enxames» migratorios cara ao Sur do continente. Na súa obra *Observations upon the United Provinces of the Netherlands* referíase a «the infinite swarm of that vaste Northern Hive» (Londres, 1673: 10). Na posterior *An Introduction to the History of England*, volvía a referirse ás invasións de Inglaterra procedentes do poboado Norte de Europa (Normandos, Daneses): «About this time, a mighty swarm of the Old Northern Hive...» (Londres, 1708: 132). A idea dos «enxames invasores procedentes da Gran Colmea do Norte» será retomada posteriormente por Robert Molesworth en *An Account of Denmark, as it was in the Year 1692* (Londres, 1694). Tamén a recolleron, entre outros, Lord Bolingbroke nos seus *Historical Writings*: «Celts, Danes, Normans and Saxons came out of the same Northern Hive» (Ed. Isaac Kramncik, Chicago, U. Press, 1972: 35-48); e o polígrafo e teórico político republicano Joseph Prietsley no seu *Essay on the First Principles of Government* (Londres, 1768): «They no longer send forth those swarms of people [...] which made them be called the northern hive». Finalmente, aparece nos moi influentes —e de referencia obrigada nas facultades de Dereito de Yale e Harvard— *Commentaries of the Laws of England* (Londres, 1765-1769), de William Blackstone: «The saxons, who were a swarm from what William Temple called the same Northern Hive» (Vol. I: 411). Os libros de Temple, Mollesworth e Blackstone figuraban nas bibliotecas dalgúns dos *Founding Fathers*, entre eles: Madison, Adams e Hamilton. (N. dos T.).

Nin haberá aprecio mutuo, nin confianza, senón que estarán suxeitos á discordia, aos celos, e ás mutuas ofensas. En resumo, estaríamos xustamente na situación que seguramente desexan algunhas nacións para nós, a saber, *seríamos poderosos só os uns fronte aos outros*.

Estas consideracións ensínanos que están moi equivocadas aquelas persoas que supoñen que entre estas confederacións se poderían formar alianzas ofensivas e defensivas, e que se produciría unha suma e unión de vontades, armas e recursos, os cales son necesarios para chegar a alcanzar e manter un estado defensivo potente ante perigos do exterior.

Algunha vez formaron unha alianza os Estados independentes que logo constituirían Gran Bretaña e España, ou úniríase nalgunha ocasión contra un inimigo externo? De feito, as confederacións propostas constituirían *nacións separadas*. Cada unha tería que regular o seu comercio co exterior por medio de tratados diferentes; e dado que a súa produción e as súas mercadorías son diversas e irán destinadas a mercados distintos, do mesmo modo os seus tratados terían que ser esencialmente diferentes. Unhas necesidades comerciais dispares crearán intereses diferentes, e por suposto que tamén darán lugar a diversos graos de vinculación política e alianzas con diferentes países estranxeiros. Polo tanto, é posible e mesmo probable que un país estranxeiro co que estivera en guerra a Confederación *Meridional* fose o máis atractivo para a Confederación *Setentrional* de cara a conseguir a paz e a amizade. En razón de todo iso, non resultaría nada fácil selar unha alianza entre ambas confederacións, por resultar tan contraria aos seus respectivos intereses a curto prazo, nin se cumprirían escrupulosamente os acordos dunha tal alianza, se é que eventualmente se chegase a formar.

Ao contrario, é moito máis probable que en América, coma en Europa, os países veciños a miúdo tomarán lados contrarios respecto a unha cuestión dada, ao estar actuando baixo o

impulso de intereses opostos e paixóns pouco amigables. Dada a nosa gran distancia de Europa, o máis normal sería que estas confederacións percibiran un perigo que proveña dunha destas outras confederacións veciñas máis que dunha nación afastada. Polo tanto, cada confederación tería interese en protexerse contra as demais por medio do auxilio de alianzas con países estranxeiros, en vez de protexerse contra perigos do exterior por medio de acordos entre as propias confederacións americanas. A este respecto paga a pena recordar que resulta moito máis fácil recibir a frotas estranxeiras nos nosos portos e a exércitos estranxeiros no noso país, que convencerlles ou forzarlles logo a marchar. Cantas conquistas fixeron os romanos e outros pobos actuando como aliados, e cantas innovacións non introduciron baixo o mesmo pretexto nos gobernos daqueles que pretendían protexer.

Polo tanto, xulguemos con sinceridade se a división de América nun determinado número de soberanías independentes tendería a protexernos contra hostilidades e interferencias belicosas de países estranxeiros.

Publius [Jay]

Número 6

Sobre os perigos de guerra entre os estados

The Independent Journal, 14 de novembro de 1787

Os tres últimos capítulos deste traballo enumeraron os perigos aos que nos encontraríamos expostos polas armas e as artes de países estranxeiros, en caso de estar desunidos. Agora procederei a delinear perigos doutro tipo, posiblemente incluso máis alarmantes, que son aqueles que xurdirían, con toda probabilidade, das disensións entre os Estados mesmos e de faccións e convulsións internas no noso país. Xa se mencionaron algúns, pero merecen unha investigación máis detallada e completa.

Habería que estar moi arrebatado por especulacións utópicas para dubidar seriamente de que, se os Estados están completamente desunidos, ou ben forman confederacións parciais, as subdivisións nas que incorrerían pronto orixinarían frecuentes e violentas contendas entre si. Argumentar que tales tensións non se darían en ausencia de motivos sería esquecer que, por natureza, o ser humano é ambicioso, vingativo e rapaz. Buscar unha harmonía continua entre un grupo de Gobernos soberanos, independentes e inconnexos, pero situados en proximidade entre si, sería tanto como cegarse ao curso elocuente dos sucesos humanos, desafiando a experiencia acumulada ao longo dos séculos.

Son innumerables as causas de hostilidades entre nacións. Hai algunhas que teñen unha influencia xeral e practicamente constante sobre as institucións colectivas da sociedade; baixo esta categoría poderíamos citar tanto a ambición de poder ou o desexo de preeminencia e dominio, como os celos do poder alleo, ou o desexo de igualdade e seguridade. Hai outras que teñen un ámbito de influencia máis limitada, pero de igual impacto nas súas propias esferas: entre estas citaríamos as rivalidades e a competición comercial entre nacións. Logo hai outras causas, non menos numerosas que as anteriores, cuxa orixe reside enteiramente na esfera das paixóns privadas: nas relacións sociais, inimizadas, intereses, esperanzas e temores¹⁵ de persoas destacadas das comunidades ás que pertencen. Homes desta clase, sexan os favoritos do rei ou do pobo, en demasiadas ocasións abusaron da confianza depositada neles e, asumindo o pretexto dalgún motivo público, non tiveron escrúpulos en sacrificar a tranquilidade nacional para o seu propio proveito ou gratificación.

¹⁵ Esta referencia de Hamilton ás paixóns —«hope and fear»— procede de Thomas Hobbes, *Leviathan*, «The Introduction», (C. B. MacPherson, ed., Londres: Penguin: 1968 (1651); p. 82-83). (N. dos T.).

O célebre Pericles, en acordo co resentimento dunha prostituta¹⁶, pero a expensas de boa parte do sangue e dos recursos dos seus concidadáns, atacou, derrotou e destruíu a cidade dos *Samnios*. Este mesmo home, por causa dun conflito persoal cos *Megarensios*¹⁷, outra nación grega, ou ben para evitar un proceso xudicial no cal estaba ameazado por presunción de complicidade nun suposto roubo de estatuario con Fidias¹⁸, ou ben para liberarse das acusacións que pesaban sobre el por disipación de fondos públicos en busca de maior celebridade¹⁹, ou ben pola conxunción de todas estas causas, foi o autor primitivo daquela famosa e fatal guerra, distinguida nos anais gregos polo nome da guerra do *Peloponeso*, a cal tras vicisitudes, intermedios e reinicios varios, concluíu na ruína final da república ateniense.

O ambicioso cardeal e primeiro ministro de Enrique VIII, quen se permitiu a vaidade de aspirar á tripla coroa papal, abrigou a esperanza de conseguir aquel espléndido premio por medio da influencia do Emperador Carlos V. Para asegurar o favor e o interese deste monarca tan emprendedor e poderoso, precipitou a Inglaterra á guerra con Francia, en contra dos ditados máis elementais da súa política, arriscando a seguridade e independencia non só do reino que presidía cos seus consellos, senón de Europa enteira. Porque se houbo algún soberano que se aproximou a lograr o cumprimento do seu proxecto de monarquía universal, foi o emperador Carlos V, de cuxas intrigas Wolsey²⁰ foi á vez vítima e instrumento.

¹⁶ Aspasia. Véxase *A vida de Pericles*, de Plutarco.

¹⁷ *Ibíd.*

¹⁸ *Ibíd.* Fidias, supostamente, roubou ouro público coa connivencia de Pericles para embelecer a estatua de Minerva.

¹⁹ *Ibíd.*

²⁰ Thomas Wolsey, cardeal da Igrexa Católica e *Lord Chancellor* de Enrique VIII, chegou a acumular tal poder civil e relixioso —como testemuña o seu pazo de Hampton Court en Londres— que sería considerado como un *Alter Rex*. Fixo que Inglaterra apoiara a Carlos I de España na súa guerra contra o rei de Francia, en 1520, incumprindo o previo tratado con Francia de 1518. (N. dos T.).

A intolerancia dunha femia²¹, o mal humor doutra²², e as faladurías dunha terceira²³, tiveron tal influencia na política contemporánea, nas revoltas e pacificacións de boa parte de Europa, que constitúen temas tan manidos que se volveron de coñecemento común.

Sería inútil perder o tempo aportando múltiples exemplos da influencia das consideracións persoais na produción de grandes sucesos, sexan de ámbito internacional ou nacional. Aqueles que teñan aínda que sexa un coñecemento superficial das fontes destes relatos recordarán pola súa propia conta unha variedade de casos; e aqueles que posúan un coñecemento suficiente da natureza humana, non necesitarán máis luz para formar unha opinión acerca da realidade e extensión da influencia política das cuestións persoais. Pero tal vez sería de proveito dar un exemplo que poida ilustrar o principio xeral, pois trátase dun caso que aconteceu recentemente entre nós: se Shays non tivese sido un *debedor desesperado*, sería dubidoso que Massachusetts tivese tido unha guerra civil²⁴.

Pero a pesar do testemuño acorde da experiencia, neste caso aínda existen visionarios, ou persoas ambiciosas, que teñen a ousadía de defender o paradoxo da paz perpetua entre os Estados, a pesar de que estean desmembrados e alienados os uns dos outros. O xenio que atopamos nas repúblicas é de tipo pacífico (segundo din); o espírito do comercio ten unha tendencia a suavizar a conduta humana, e a extinguir o malhumor tan inflamable que a miúdo acende a mecha das guerras. As repúblicas comerciais, como a nosa, nunca terán a inclinación

²¹ Madame de Maintenon.

²² A duquesa de Marlborough.

²³ Madame de Pompadour.

²⁴ A rebelión liderada por Daniel Shays (1786-1787) en Massachusetts foi unha das máis destacadas revoltas populares que tiveron lugar nas colonias americanas durante os anos oitenta do s. XVIII. Resulta reiteradamente mencionada por Hamilton en *The Federalist* en soporte das súas teses a prol dun Goberno federal «enérxico». As causas do levantamento residían no peso das débedas que soportaban moitos granxeiros. Foi derrotada en febreiro de 1787 polas tropas do propio Estado. (N. dos T.).

a malgastarse en contendas ruinosas con outras repúblicas. Estarán gobernadas polo interese mutuo, e cultivarán un espírito de amizade mutua e concordia.

Poderíamos preguntar a estes adiviños da política: non resulta o verdadeiro interese de todas as nacións cultivar o mesmo espírito benevolente e filosófico? E se este fose verdadeiramente o seu interese, de feito dedicáronse a iso? Non se descubriu, moi ao contrario, que invariablemente as paixóns momentáneas e os intereses inmediatos teñen un control máis activo e imperioso sobre a conduta humana que consideracións xerais ou elevadas de política, utilidade ou xustiza? Na práctica, as repúblicas dedicáronse menos á guerra que as monarquías? Non son administradas ambas as dúas por *seres humanos*? Non afectan tanto a nacións como a reis as aversións, predileccións, rivalidades, e desexos de conseguir beneficios inxustos? As asembleas populares non están a miúdo suxeitas a impulsos de rabia, resentimentos, celos, avaricia, e a outras inclinacións irregulares e violentas? Non é ben sabido que as súas decisións a miúdo están determinadas por uns poucos individuos nos que poñen a súa confianza, e que polo tanto poden estar tinguidas polas paixóns e opinións destes? O comercio algunha vez fixo algo máis que variar o obxecto dunha guerra? O afán de riqueza, acaso non é unha paixón tan dominante e emprendedora como o afán de poder ou gloria? Desde que o comercio chegou a ser o sistema predominante entre as nacións, non existiron tantas guerras derivadas de motivos comerciais como houbo antes causadas polo desexo de terras ou de dominios? Pola súa parte, o espírito de comercio, en moitas ocasións, non proporcionou novos incentivos aos apetitos derivados tanto do comercio coma da dominación? A experiencia é a guía menos falible para as opinións humanas, e a ela apelamos para dar cumprida resposta a estas preguntas.

Tanto Esparta como Atenas, Roma e Cartago foron repúblicas; e dúas delas —Atenas e Cartago— de tipo comercial.

Non obstante, estiveron involucradas en guerras, tanto ofensivas como defensivas, nun grao similar ás monarquías veciñas daquela época. Esparta era pouco máis que un campamento ben regulamentado; e Roma nunca chegou a estar saciada de carnizarías e conquistas.

Aínda que era unha república comercial, Cartago foi a parte agresora na mesma guerra que supuxo o seu fin. Aníbal dirixira os seus exércitos contra o corazón de Italia e ata as mesmas portas de Roma, antes de que Escipión obtivera a vitoria definitiva sobre el e os dominios de Cartago, conquistando esta república.

En tempos posteriores Venecia figurou varias veces en guerras de ambición, ata que os demais Estados italianos fixeron dela o seu obxectivo, conseguindo o Papa Xulio II crear aquela formidable Liga²⁵ que lanzou o golpe mortal contra o poder e o orgullo da altiva república.

As provincias de Holanda tomaron unha parte moi activa nas guerras de Europa ata que foron atordadas por débedas e impostos. Mantiveron loitas encarnizadas con Inglaterra polo dominio dos mares, e foron dos máis perseverantes e implacables contrincantes de Luís XIV.

No Goberno de Gran Bretaña os representantes do pobo constitúen unha das cámaras do lexislativo nacional. O comercio foi durante séculos o pasatempo predilecto deste país. Non obstante, poucas nacións estiveron involucradas en tantas guerras como ela e, entre as guerras que mantivo este reino, numerosas xurdiron por causa do pobo.

Se mo permiten, diría que houbo tantas guerras de orixe popular como de orixe monárquico. En varias ocasións os berros da nación e as inoportunidades dos seus representantes arrastraron cara á guerra aos reis, ou mantivéronos en guerra en contra dos seus desexos, e non poucas veces en contra dos

²⁵ A Liga de Cambray, que incluía ao Emperador, ao rei de Francia, ao rei de Aragón, e á maioría dos príncipes e Estados italianos.

verdadeiros intereses do Estado. Naquela memorable contenda entre as casas rivais dos *Austria* e dos *Borbóns*²⁶, unha loita pola supremacía que mantivo a Europa incendiada durante tanto tempo, é sabido que as antipatías dos ingleses cara aos franceses xunto coa ambición, ou máis ben, a avaricia dun líder favorito²⁷, alongou a guerra máis alá dos límites marcados por unha política prudente, e durante bastante tempo mesmo en contra do parecer da corte.

As guerras destas dúas nacións derivaron en boa medida de consideracións comerciais —o desexo de suplantar e o medo a ser suplantado—, sexa en ámbitos concretos de comercio ou en vantaxes xerais de intercambio e navegación, e a veces mesmo por causa do desexo máis condenable de participar do comercio doutras nacións sen o seu consentimento.

A antepenúltima guerra entre Gran Bretaña e España xurdiu dos intentos de comerciantes ingleses de levar a cabo un comercio ilícito cos dominios españois do Caribe²⁸. Estas prácticas inxustificables produciron, á súa vez, unha tan severa réplica por parte dos españois cara aos súbditos británicos que tampouco era xustificable, pois excedéronse na súa vinganza máis alá do xusto e cometeron actos inhumanos e crueis. Moitos dos ingleses apresados no Caribe español foron escravizados nas minas de Potosí e, seguindo o curso habitual do espírito de resentimento, despois dun tempo os inocentes foron confundidos cos culpables mediante un castigo indiscriminado. As queixas dos comerciantes avivaron un lume violento por toda a

²⁶ A Guerra de sucesión española comezou en 1701 (coroación de Felipe de Anjou como Felipe V de España) e rematou cos Tratados de Utrecht (1713). Foi unha guerra de alcance europeo que instaurou a dinastía dos Borbóns en España e supuxo o punto de partida para a hexemonía mundial do novo imperio británico, o gran triunfador da contenda. (N. dos T.).

²⁷ O Duque de Marlborough.

²⁸ Esta guerra (1739-1748), xustificada polo apresamento español do *Rebecca*, buque contrabandista inglés capitaneado polo pirata Robert Jenkins en 1731, tivo en realidade como causas principais a competición comercial ilícita, o contrabando e o tráfico de escravos por parte de Gran Bretaña coas colonias da América española durante o reinado de Felipe V. (N. dos T.).

nación, que pronto chegou á Cámara dos Comúns, e logo pasou deste corpo ao ministerio²⁹. Outorgáronse patentes de curso, e o resultado foi unha guerra, cuxas consecuencias supuxeron o fin de todas as alianzas que, tan só vinte anos antes³⁰, foran forxadas con expectativas optimistas de beneficios sen conto.

Vendo este resumo do que aconteceu noutros países en situacións moi parecidas á nosa, que razóns poderíamos ter para confiar naquelas elucubracións que nos seducen cunha expectativa de paz e cordialidade entre os membros da presente confederación, unha vez independentes os uns dos outros? Acaso non vimos xa suficiente falacia e extravagancia nestas infundadas teorías, que nos entreteñen con vas promesas de eximirnos das imperfeccións, das debilidades, e dos males inherentes a calquera tipo de sociedade? Non sería este o momento de espertar deste enganoso sono dunha idade de ouro, e de adoptar como máxima práctica para a dirección da nosa conduta política, que tanto nós coma os demais habitantes deste mundo, estamos aínda moi lonxe do feliz imperio da perfecta sabedoría e virtude?

O extremo abatemento da nosa dignidade nacional e do noso crédito, as incomodidades experimentadas por todas as partes a causa dunha relaxada e mala administración do Goberno, o feito de que parte do Estado de Carolina do Norte estivo até hai ben pouco sublevado³¹, os recentes e tan ameazadores disturbios en Pensilvania³², as insurreccións e as rebelións actuais de Shays en Massachussets, que falen por si mesmos!

A tendencia habitual da humanidade afástase tanto dos postulados daqueles que se esforzan por adormecer as nosas apreensións sobre a discordia e hostilidade entre Estados, en

²⁹ Robert Walpole, primeiro ministro de Gran Bretaña, membro do partido *whig*. (N. dos T.).

³⁰ Tratados de Utrecht de 1713. (N. dos T.).

³¹ En 1784, catro condados de Carolina do Norte separáronse para constituír o Estado de Franklin, que se reintegrou en 1787. (N. dos T.).

³² Intento de secesión do Wyoming Valley de Pensilvania en 1787. (N. dos T.).

caso de estar desunidos, que mesmo chegou a ser unha especie de axioma, baseado na observación a longo prazo do progreso da sociedade que, na política, a veciñanza ou a proximidade converten ás nacións en inimigos naturais. Un sabio autor expresábase sobre este tema do modo seguinte: «As *nacións veciñas* son naturalmente *inimigos mutuos*, a menos que a súa debilidade común lles force a unirse nunha *República confederada*, e a súa constitución evite as diferenzas que a proximidade ocasiona, extinguindo os celos secretos que dispoñen aos Estados a agrandarse a expensas dos seus veciños»³³. Esta pasaxe tanto diagnostica o *mal*, canto suxire o *remedio*.

Publius [Hamilton]

Número 7

Continuación do mesmo tema: algúns enfrontamentos que xa se deron entre Estados

The Independent Journal, 17 de novembro de 1787

Ás veces pregúntase con aire de aparente trunfo, que incentivos terían os Estados, se estivesen desunidos, para facerse a guerra? Unha resposta contundente a esta pregunta sería: precisamente os mesmos incentivos que nalgún momento inundaron de sangue a todas as nacións do mundo. Pero, desafortunadamente para nós, a pregunta tamén posúe unha resposta máis concreta no que respecta ao noso país. Podemos apreciar inmediatamente algunhas causas de diferenzas entre os nosos Estados, e adquirimos xa suficiente experiencia como para formar unha opinión sobre o que tendería a acontecer se é que nos faltasen os debidos freos, aínda que fose baixo unha Constitución Federal.

As disputas territoriais sempre resultaron ser unha das máis fértiles fontes de hostilidade entre nacións. Tal vez esta fose a

³³ Gabriel Bonnot de Mably, *Des principes des négociations pour servir au droit public fondé sur les traités* (París: 1757). (N. dos T.).

orixe da maioría das guerras que desolaron ao mundo e esta causa daríase entre nós con toda a súa forza. Dentro das fronteiras dos Estados Unidos temos unha inmensa extensión de territorio sen colonizar. Aínda están sen resolver reclamacións discrepantes entre varios Estados, e a disolución da Unión sería un punto de partida para que xurdisen similares demandas entre todos eles. Son notorias as arrizadas e acaloradas discusións habidas respecto ao dereito a terras que aínda non estaban distribuídas no momento da Revolución, usualmente coñecidas como terras da coroa. As terras que se achaban dentro dos límites dalgún Estado foron reclamadas polos seus respectivos Gobiernos coloniais, mentres os demais argumentaban que estes dereitos da coroa debían pasar á Unión, sobre todo o Territorio do Noroeste³⁴ que estaba baixo a xurisdición do rei de Gran Bretaña, ben pola submisión dos propietarios indios, ben por posesión directa, ata que foi cedido no tratado de paz. Argumentouse que esta era unha adquisición da Confederación por un acordo cunha potencia estranxeira. A política do Congreso foi prudente en tranquilizar esta controversia, imponéndose aos Estados, co fin de que fagan cesións aos Estados Unidos para beneficio do conxunto. Esta política tivo tanto éxito que, se continúa a Unión, hai boas perspectivas de que a disputa conclúa cunha resolución amigable. Pero un desmembramento do Congreso avivaría esta cuestión e alentaría novas querelas sobre o mesmo tema. No momento actual gran parte do territorio occidental é propiedade común da Unión, fundamentalmente por vía de cesión, máis que en virtude dunha base xurídica preexistente. Se a Unión tocase á súa fin, os Estados que cederon o seu territorio co compromiso dunha resolución ao conflito de

³⁴ O territorio do Noroeste era un enorme territorio colonial inglés, situado ao noroeste do río Ohio, cedido aos Estados Unidos de América no Tratado de París (1783), creado pola ordenanza da Confederación o 13 de xullo de 1787, e definitivamente incorporado (como *organized incorporated territory*) o 7 de agosto de 1789. Incluía non soamente o que con posterioridade sería o Estado de Ohio (1803), senón outros máis como Indiana (1816), Illinois (1818), Wisconsin (1848) ou Minesota (1858). Vid. mapa p. 143 (N. dos T.).

tipo federal, seguramente reclamarían esas terras por reversión, toda vez que o inicial motivo da cesión deixaría de existir. Sen dúbida os demais Estados insistirían en recibir unha porción en virtude do seu dereito de representación, argumentando que unha vez feita a cesión non se pode revocar, e que segue sendo xusto que participen dun territorio adquirido ou asegurado polos esforzos conxuntos de toda a Confederación. Aínda que é pouco probable que todos os Estados acepten que os demais teñen dereito a participar deste ben común, se o fixesen, aínda quedaría a dificultade adicional de encontrar unha regra que permitise unha distribución aceptable para todos. Os diversos Estados propoñerían distintas fórmulas de asignación, e dado que afectaría a intereses opostos das partes, seguramente non sería fácil alcanzar unha resolución pacífica.

Polo tanto, no extenso horizonte do Territorio do Noroeste percibimos un amplo escenario para pretensións hostís, sen ningún árbitro ou xuíz común que se interpoña entre os dous contendentes. Se o pasado nos ensina algo acerca do futuro, teríamos boas razóns para concluír que, ás veces, a espada sería o último árbitro destas diferenzas. As circunstancias da disputa entre os Estados de Connecticut e Pensilvania sobre as terras de Wyoming exhortánnos a non ser excesivamente optimistas acerca da posibilidade dunha fácil resolución destas diferenzas³⁵. Os Artigos da Confederación obrigaron ás partes a someter o asunto á decisión dun tribunal federal. Así se fixo, e o tribunal fallou a favor de Pensilvania. Pero Connecticut mostrou claramente a súa insatisfacción coa devandita decisión, e non se mostrou disposto a resignarse a iso, ata que, negociando e tratando a cuestión púidose encontrar unha compensación aproximadamente equivalente á suposta perda. Nada disto se expón aquí en ton de censura ningunha ao com-

³⁵ As Constitucións de Pensilvania e Connecticut daban pé ás reclamacións territoriais de ambos os dous Estados sobre o Wyoming Valley. (N. dos T.).

portamento do devandito Estado. Sen dúbida sentíase sinceramente prexudicado pola decisión, e os Estados, igual que os individuos, resístense a dobregarse ante determinacións que lles resultan desfavorables.

Aqueles que tiveron a oportunidade de experimentar de primeira man os acontecementos que tiveron lugar durante o transcurso da controversia entre este Estado de Nova York e o distrito de Vermont³⁶, poderán testemuñar que houbo oposición por parte de Estados tanto desinteresados como interesados na reclamación, e poderán tamén dar fe da ameaza á paz da Confederación que se tería producido se este Estado tivese intentado impoñer os seus dereitos pola forza. Dous motivos principais causaron esta oposición: por unha parte os celos cara ao noso futuro poderío e, por outra parte, os intereses de certas personalidades nos Estados veciños, que obtiveran concesións de terras baixo o Goberno dese distrito. Mesmo os Estados que presentaban reclamacións contrarias ás nosas (Nova Hampshire, Massachusetts e Connecticut) parecían máis solícitos para os efectos de desmembrar este Estado que para conseguir as súas propias pretensións. Nova Jersey e Rhode Island en todo momento mostraron un afervorado interese pola independencia de Vermont; e Maryland participou do mesmo ata que se alarmou ao aparecer un vínculo entre Canadá e o devandito distrito. Sendo pequenos estes Estados, non vían con bos ollos a posibilidade de acrecentar a nosa grandeza. Ao repasar estes sucesos, podemos trazar o que son algunhas das causas que probablemente farían que os Estados se enfrontaran entre si, se é que un destino pouco favorable fixera que non estivesen unidos.

Outra fonte de abundantes contenciosos sería a competencia comercial. Aqueles Estados que tiveran circunstancias menos

³⁶ O territorio de Vermont foi reclamado como propio, xa con anterioridade á Revolución, polos Estados de Nova Hampshire, Massachusetts e Nova York. (N. dos T.).

favorables estarían desexosos de escapar das desvantaxes da súa situación local, e de participar das vantaxes que experimentan os seus veciños máis afortunados. Cada Estado ou confederación desenvolvería unha política comercial propia e particular, causando diferenzas, preferencias diversas e exclusións, o cal á súa vez redundaría no descontento xeral. Desde a primeira colonización deste país os hábitos de intercambio aos que nos afixemos fundaméntanse en privilexios equiparables para todos; isto non se daría noutra situación, creando razóns adicionais para o descontento. *Estaríamos propensos a tachar de ofensas aqueles actos que, en realidade, resultan perfectamente xustificables como actos de soberanos independentes que perseguen intereses dispares.* O espírito emprendedor que caracteriza ao ámbito comercial de América mostrouse sempre incansable no seu progreso: non é probable que este espírito desenfreado se retarde ante a regulamentación comercial dalgúns Estados que buscan asegurar beneficios exclusivos para os seus propios cidadáns. As infraccións destes regulamentos por unha parte, e os esforzos por evitalos ou revogalos por outra, conducirían sen remedio a múltiples atropelos, e estes, á súa vez, a innumerables represalias e guerras .

A oportunidade que algúns Estados terían de converter a outros en tributarios por medio de regulamentos comerciais resultaría nun sometemento de mala gana por parte dos devidos tributarios. Este caso sería posible grazas á situación xeográfica de Nova York, Connecticut e Nova Jersey. A causa de necesitar ingresos adicionais, o Estado de Nova York ha de impoñer aranceis aos artigos importados, e boa parte destes aranceis son sufragados polos habitantes destes outros dous Estados como consumidores dos artigos que nós importamos. Nova York non podería nin querería renunciar a esta vantaxe. Os seus cidadáns non consentirían que os cidadáns de Estados veciños estivesen exentos dun arancel que pagan os seus propios cidadáns. E tampouco sería factible distinguir os que son

os consumidores nos nosos propios mercados se non houbera este imposto. Soportarían durante moito tempo Connecticut e Nova Jersey unha imposición tributaria por parte de Nova York que derivase só no exclusivo beneficio deste último? Permitiríannos seguir gozando tranquilamente desta metrópole, sen perturbación ningunha, se por iso derivamos unhas vantaxes tan odiosas para os nosos veciños e, na súa opinión, tan opresivas? E poderíamolo manter contra a presión constante de Connecticut, por un lado, e o seu aliado Nova Jersey, polo outro? Só a maior temeridade permitiría responder a estas preguntas de modo afirmativo.

Outra causa adicional de colisión entre os diversos Estados ou confederacións sería a débeda pública da Unión, a cal, ao ser primeiro asignada de modo distributivo e logo pagada paulatinamente, daría pé a mal humores e animosidades sen conto. Como nos poñeríamos de acordo nunha regra de asignación distributiva satisfactoria para todos? É difícil que exista algunha regra á que ninguén se opoña. E como sempre, estas obxeccións esaxeraríanse por mor dos intereses contrarios dos partidos. Mesmo existen diferentes opinións entre os Estados sobre o principio xeral do pago da débeda pública. Algúns, sexa porque teñen pouco presente a necesidade de crédito nacional ou porque os seus cidadáns teñen pouco ou ningún interese inmediato no tema, séntense indiferentes ou mesmo contrarios ao pago da débeda nacional, fágase este do xeito que se faga. Estes Estados estarían abocados a complicar a distribución da débeda. Outros Estados, polo contrario, que teñen un elevado número de cidadáns acredores da débeda pública, máis alá da participación que o seu Estado teña no total da débeda nacional, buscarán tenazmente algunha provisión equitativa e eficaz. As postergacións dos primeiros crearán resentimento nestes últimos. Mentres tanto, unha decisión sobre a regra a aplicar pospoñerá a causa de diferenzas de opinión reais e demoras un tanto ilusorias. Entón, os cidadáns dos Estados interesados

levantarían un clamor de protestas, e as potencias estranxeiras apoiarían que as súas xustas demandas foran satisfeitas, e así a paz dos Estados sufriría a dobre inseguridade dunha eventual invasión estranxeira en medio de contendas internas.

Supoñamos que se superaran as dificultades para acordar unha regra de distribución, e que esta se lograra. Aínda así, hai razóns para pensar que a regra acordada mostraríase, unha vez vixente, máis onerosa para uns Estados que para outros. Aqueles que se visen prexudicados por ela, naturalmente, buscarían mitigar a súa carga. Os demais, naturalmente tamén, mostraríanse receosos de revisala, pois con toda seguridade conduciría a un aumento das súas propias obrigas. A negativa destes sería un pretexto excesivamente atractivo para os Estados en desvantaxe, que utilizarían a desculpa con prontitude para eludir as súas obrigas financeiras. Á súa vez, a falta de cumprimento por parte destes Estados sería causa de amargas disensións e altercados. Mesmo se a regra que se adoptase fose equitativa na práctica, aínda así habería demoras no pago das obrigas por parte dalgúns Estados en razón dunha diversidade de causas, como verdadeiras deficiencias de recursos, mala administración das finanzas, desordenes accidentais na xestión estatal e, polo tanto, a pouca vontade que teñen os seres humanos para separarse do seu diñeiro ao non ter xa presentes as esixencias que no seu día orixinaron estas obrigas, dada a súa interferencia coa procura de necesidades inmediatas. As demoras, por calquera razón, serán unha permanente fonte de queixas, recriminacións e disputas. É posible que non haxa nada máis dado a enturbar a tranquilidade das nacións que unha serie de obrigas mutuas para un obxectivo común que non proporcione, a cambio, un beneficio equiparable e presente. Pois aínda que sexa un dito vulgar, o certo é que non hai nada que sexa maior causa de desacordo entre os seres humanos que as obrigas económicas.

Outra probable fonte de hostilidade serían as leis que contrañesen os contratos privados, pois poderíanse considerar como

agresións contra os dereitos daqueles Estados cuxos cidadáns resultan prexudicados por elas. Non habendo freos adicionais, non hai ningunha razón para esperar que, de agora en diante, un espírito máis liberal e equitativo vaia a presidir a lexislación dos diversos Estados, posto que ata agora vimos en demasiadas ocasións vulnerados os seus respectivos códigos. Observando a disposición cara a represalias por parte de Connecticut en reacción aos excesos perpetrados polo lexislativo de Rhode Island³⁷, podemos supoñer razoablemente que, baixo circunstancias similares, quebrantamentos tan atroces das obrigas morais e a xustiza social serían castigadas non con meras guerras de *pergameo*, senón coa violencia armada.

Nos artigos anteriores expuxemos con suficiente nitidez a probabilidade de que se dean alianzas incompatibles entre os diversos Estados, ou confederacións, e países estranxeiros, e os efectos que tería esta situación sobre a paz do noso país. Dado o panorama que se nos presenta de cara a esta cuestión, podemos concluír que América, se non estivese federada, ou estivese simplemente ligada polo feble lazo dunha Liga ofensiva e defensiva, chegaría a verse paulatinamente enmarañada en todos e cada un dos perniciosos labirintos da política e as guerras europeas, a causa do funcionamento destas alianzas tan discordantes. E en razón dos enfrontamentos destrutivos entre as partes en que se encontraría dividida, seguramente sería obxecto de artificios e maquinacións de países que son inimigos por igual de todas elas. *Divide et impera*³⁸ sería seguramente o lema de toda nación que quer nos odie, quer nos tema.

Publius [Hamilton]

³⁷ En desacordo coa lexislación de Rhode Island, o lexislativo do Estado de Connecticut aprobou unha lei en 1787 prohibindo aos seus tribunais resolver as reclamacións dos acredores de Rhode Island contra os debedores de Connecticut. (N. dos T.).

³⁸ Frase apócrifa adoptada por Maquiavelo e atribuída a Julio César. (N. dos T.).

Número 8

Outros efectos das guerras internas: producen exércitos permanentes e outras institucións rifadas coa liberdade

The Independent Journal 20 de novembro de 1787

Asumindo, polo tanto, como verdade establecida, que os diversos Estados independentes, en caso de desunión, ou as combinacións entre eles que puideran resultar do naufraxio da Confederación no seu conxunto, estarían suxeitos ás vicisitudes de paz e guerra, de amizade e inimidade mutua que son o destino usual de todas as nacións veciñas entre si que non están unidas baixo un mesmo Goberno, internémonos nunha análise concisa dalgunhas das consecuencias que xurdirían de tal situación.

Unha guerra entre os Estados na súa primeira etapa de existencia independente estaría acompañada de moitas máis tensións que as que adoitan experimentar aqueles países con institucións militares permanentes. Os disciplinados exércitos que sempre portan armas no continente europeo, a pesar do seu aspecto tan maligno para a liberdade e a economía, non obstante, teñen a vantaxe patente de facer imposibles as conquistas repentinas, e de evitar a rápida desolación que adoitaba constituír o inequívoco sinal do avance das hostilidades. Tamén contribuíu a isto a arte de construír fortificacións. As nacións europeas están rodeadas de prazas fortificadas que dificultan as invasións mutuas. Campañas enteiras malgástanse simplemente en avasalar dúas ou tres gornicións para conseguir internarse no país inimigo. A cada paso existen impedimentos similares que esgotan as forzas e retardan o avance do invasor. Antano, os exércitos invasores penetraban ata o corazón mesmo dun país sen que apenas houbera noticia da súa chegada, pero agora unha forza relativamente reducida de tropas disciplinadas, actuando defensivamente coa axuda de gornicións, pode impedir e finalmente frustrar os plans dunha forza considerablemente maior. A

historia da guerra naquel cuadrante do globo xa non versa sobre nacións subxugadas e imperios derrotados, senón sobre cidades conquistadas e reconquistadas, de batallas que nada deciden, de retiradas máis frutíferas que moitas vitorias, en fin, de moito esforzo e escaso botín.

Pero neste país a escena sería a oposta. O temor ás institucións militares faría que se postergase ao máximo o establecemento de exércitos permanentes. Ao estar as fronteiras de cada Estado abertas aos seus veciños por falta de fortificacións, non serían difíciles as incursións. Os Estados máis poboados terían poucos problemas en vencer aos seus veciños menos poboados. As conquistas serían tan fáciles de conseguir como difíciles de manter. Polo tanto, as guerras serían frecuentes e en extremo espoliadoras. Os exércitos irregulares sempre levaron consigo devastación e *pillaxe*. As nosas fazañas militares estarían caracterizadas por calamidades individuais que se constituirían na figura central destes sucesos.

Este panorama non constitúe unha esaxeración, pero confeso que non sería unha descrición xusta durante moito tempo. A influencia máis poderosa sobre a conduta nacional é a busca de seguridade ante un perigo externo, e incluso o amor ardente á liberdade inclínase, antes ou despois, ante os seus ditados. A violenta destrución de vida e propiedade que leva consigo a guerra, xunto co esforzo e a alarma continua que acompañan a un estado de perigo constante, fan que incluso as nacións máis consagradas á liberdade teñan que buscar o repouso e a seguridade en institucións que teñen tendencia a destruír os seus dereitos civís e políticos. Buscando conseguir maior seguridade, ao cabo acaban aceptando o risco de perder a súa liberdade.

As institucións ás que me refiro son, sobre todo, os *exércitos permanentes* e os apéndices correspondentes das forzas armadas. Dise que os exércitos permanentes non están prohibidos pola nova Constitución, e polo tanto infírese que poidan existir

baixo ela. Pero esta inferencia sería, no mellor dos casos, problemática e incerta³⁹. Poderíamos responder que os exércitos permanentes serán o resultado inevitable dunha disolución da Confederación. Serán sen dúbida o produto de frecuentes guerras e constantes aprehensións, as cales requiren un estado de preparación constante. Serían os Estados ou as confederacións máis febles os que recorrerían inicialmente a eles para conseguir a paridade cos seus veciños máis potentes. Buscarían suplir a súa inferior poboación e recursos cun sistema defensivo máis uniforme e eficaz, con tropas disciplinadas e fortificacións. Ao mesmo tempo necesitarían fortalecer ao poder executivo do seu Goberno e, ao facelo, as súas constitucións irían adquirindo unha orientación progresivamente máis monárquica. Está na natureza mesma da guerra incrementar o poder executivo a expensas do lexislativo.

Os recursos xa citados pronto outorgarían aos Estados ou ás confederacións que os empregasen unha superioridade sobre os seus veciños. A miúdo Estados pequenos ou de menor forza natural, baixo un Goberno vigoroso e coa axuda de exércitos disciplinados, puideron triunfar sobre Estados grandes ou de maior forza natural cando estes últimos carecen dalgunha destas vantaxes. Nin o orgullo nin a seguridade dos Estados ou confederacións máis importantes permitirían que estivesen sometidos durante moito tempo a esta superioridade mortificante e adventicia. Para volver a recuperar a súa preeminencia perdida, non tardarían moito en recorrer a medios similares aos que produciron a vantaxe do seu veciño. E deste modo, en breve veríamos establecidas en cada parte deste país as mesmas máquinas de despotismo que foron o azoute do vello mundo.

³⁹ Esta obxección examínase máis adiante con maior detalle, e mostrárase que xa se tomou a única precaución racional que se podía tomar, e que de feito existe maior seguridade nesta Constitución que en ningunha outra ideada en América, pois a maioría das Constitucións dos Estados non conteñen ningunha limitación ao respecto.

[Vid. *Infra* artigos 24 a 29. (N. dos T.).]

Polo menos esta sería a evolución natural dos acontecementos, e o noso razoar será tanto máis acertado canto máis se axusten as circunstancias ao descrito.

Estas non son vagas inferencias derivadas de defectos supostos ou imaxinados da Constitución, cuxo poder se acha enteiramente situado en mans do pobo ou dos seus representantes e delegados. Son conclusións sólidas extraídas do progreso natural e necesario das relacións humanas.

A modo de obxección poderíase preguntar, por que non xurdiron exércitos permanentes das contendas que tan a miúdo distraeron ás antigas repúblicas gregas? Hai varias respostas a esta pregunta e cada unha delas igualmente satisfactoria. Os hábitos industriosos da xente de hoxe en día, envorcada na procura de ganancias e en mellorar a agricultura e o comercio, son incompatibles cunha nación de soldados, como de feito eran en realidade aquelas repúblicas. Produciuse unha completa revolución no xeito de facer a guerra ao multiplicarse os ingresos polo aumento de ouro e de prata e de artes da industria, xunto coas achegas da ciencia das finanzas, que é a nota distintiva da era moderna. En concorrencia cos hábitos nacionais, isto fixo que xa non sexa o corpo xeral de cidadáns, senón os exércitos disciplinados os que deviñeron compañeiros inseparables das frecuentes hostilidades.

Tamén hai gran diferenza entre o complexo militar dun país que pola súa situación xeográfica non adoita estar exposto a invasións, e o dun país que a miúdo as experimentou e sempre se sente temeroso ao respecto. Aínda que o quixesen, os gobernantes do primeiro non terán ningún pretexto tan razoable para manter un exército regular como o tería o segundo país. O exército do primeiro raramente tería que actuar en defensa interna do país, e o pobo non sufrirá ningún risco de ser subxugado polos militares. Así, as leis non se relaxan por esixencias militares e o país mantense baixo control civil, nin corrompido nin trastornado polos principios e as tendencias dun Estado militar.

Un exército reducido fai que sexa maior a fortaleza natural da comunidade civil, e os cidadáns, non estando habituados a buscar protección do poder militar, nin a someterse ás súas opresións, nin aman nin aborrecen aos soldados, senón que os ven con receo como un mal necesario e mantéñense prestos para resistir o poder que, imaxinan, pode ser exercido en prexuízo dos seus dereitos.

Baixo estas circunstancias o exército poderá ser útil en axudar a un maxistrado coa supresión dunha pequena facción, ou unha turba ocasional, ou unha insurrección, pero nunca poderá impoñerse aos esforzos conxuntos da gran masa do pobo.

Pero nun país que está na última situación descrita, ocorre o oposto. As ameazas constantes de perigo obrigan ao Goberno a estar sempre preparado para repelelo. Os seus exércitos han de ser suficientemente numerosos como para actuar na súa defensa de maneira inmediata. A necesidade continua dos seus servizos eleva a importancia do soldado, degradando proporcionalmente a condición do cidadán. Prímase a dimensión militar por enriba da civil. Deste modo, os habitantes de territorios que a miúdo son escenarios de guerra serán inevitablemente obxecto de ameazas frecuentes aos seus dereitos, o cal serve para debilitar a súa conciencia de tales dereitos, chegando gradualmente a considerar aos soldados non só como os seus protectores, senón tamén como os seus superiores. Non constitúe un perigo remoto nin difícil o paso desta disposición á de considerar aos militares como os seus señores. O difícil é, precisamente, conseguir que baixo esta situación a xente resista valente e eficazmente as usurpacións levadas a cabo polo poder militar.

O reino de Gran Bretaña entra na primeira categoría. A súa insularidade, xunto cunha Mariña poderosa, en gran medida a resgardan de calquera posibilidade de invasión estranxeira, facendo que non sexa necesario un exército numeroso dentro do reino. Só se necesita unha forza suficiente como para actuar contra unha ameaza repentina, ata que a milicia teña tempo de

organizarse e presentarse. Ningunha cuestión de política nacional require unha gran dotación de soldados en terras nacionais, nin tampouco o toleraría a opinión pública. E desde hai xa moito tempo que apenas actúan as outras causas xa enumeradas como consecuencias de guerra interna. Esta peculiar situación de felicidade en gran medida contribuíu a preservar a liberdade que o devandito país goza hoxe, a pesar da venalidade e corrupción xeneralizadas.

En cambio, se Gran Bretaña estivera situada no continente, e se vise impedida, como de feito sería o caso, a facer que as súas gornicións nacionais fosen equiparables ás das outras grandes potencias europeas, probablemente sería vítima do poder absoluto dun só home, como lle sucede a aquelas. Aínda que non sexa fácil, é posible que o pobo desta illa acabe escravizado por outras causas, pero non por causa dun exército tan pouco numeroso como o que adoita estar mobilizado naquel reino.

Se temos a suficiente sabedoría como para preservar a Unión, poderemos durante longo tempo gozar dunha vantaxe similar á da insularidade. Europa está moi lonxe de nós. As súas colonias na nosa veciñanza seguramente seguirán sendo tan incomparables a nós en forza como para nunca realmente ameazarnos con perigo. Na nosa situación, un establecemento militar extenso non é necesario para a nosa seguridade. Pero se chegamos a estar desunidos, e as nosas partes integrantes chegan a estar separadas ou, o que é máis probable, acaben formando dúas ou tres confederacións, estaríamos en pouco tempo no dilema dos poderes continentais de Europa —as nosas liberdades estarían suxeitas aos medios militares que teñamos para defendernos da ambición e dos receos mutuos—.

Este argumento non é nin superficial nin fútil, senón sólido e de moito peso. Merece a consideración máis seria e madura de calquera home prudente e honesto de calquera partido. Se se paran a pensar de xeito firme e solemne, meditando desapasionadamente sobre a importancia desta interesante idea,

se o contemplan en todas as súas facetas e o levan ata as súas últimas consecuencias, non terán reparo en deixar atrás obxecións triviais á Constitución, pois o seu rexeitamento probablemente remataría coa Unión. Os etéreos fantasmas que flotan ante a destemperada imaxinación dalgúns dos seus adversarios cederían ante a ameaza máis substancial de perigos reais, certos e formidables.

Publius [Hamilton]

Número 9

A utilidade da Unión como salvagarda contra faccións internas e insurreccións

The Independent Journal, 21 de novembro de 1787

Unha Unión firme terá un gran impacto na paz e liberdade dos Estados como barreira contra faccións internas e insurreccións. É imposible ler a historia das pequenas repúblicas de Grecia e Italia sen sentir unha sensación de horror e desagrado polas distraccións que constantemente as axitaban, e pola rápida sucesión de revolucións que as mantiña nun estado continuo de vaivén entre dous extremos, a tiranía e a anarquía. Se mostraban unha calma ocasional, tratábase soamente dun curto respiro ante as furiosas tormentas que se aveciñaban. Se de cando en vez se observaban intervalos de felicidade, estes cáusannos unha sensación agridoce, pois ao reflexionar sobre estas escenas pracenteiras dámonos conta de que rapidamente eran esmagadas por ondas tempestuosas de sedición e odio partidista. Se das tebras escapan unhas raiolas de gloria momentáneas mostrándonos apenas un fulgor transitorio e fugaz, ao mesmo tempo invítannos a lamentar que os vicios de goberno pervertan a dirección e embacen o brillo daqueles destacados talentos e extraordinarias habilidades polas cales son celebradas as tan favorecidas terras que as iluminaron.

Os defensores do despotismo encontraron nas desordes que afean os anais destas repúblicas argumentos contra as diversas formas de goberno republicano e incluso contra os principios mesmos da liberdade política. Sosteenen que o goberno libre non concorda co mantemento da orde nunha sociedade, e mófanse maliciosamente dos amigos e partidarios do sistema republicano de goberno. Pero afortunadamente para a humanidade, durante longas tempadas floreceron maravillosas institucións xeradas con base na liberdade, as cales, en certas gloriosas ocasións refutaron os sofismas máis pesimistas. Confío en que América sexa o alicerce amplo e sólido doutros edificios que se soergan como monumentos igualmente magníficos e permanentes contra ás opinións erradas destes autores.

Pero non se pode negar, non obstante, que os retratos dos Gobernos republicanos que debuxaron son copias fieis dos orixinais. Se non fose posible desenvolver modelos con estruturas máis perfectas, os ilustrados amigos da liberdade estaríamos obrigados a abandonar a defensa desta especie de goberno. Non obstante, a ciencia política —como a maioría das outras ciencias— ten experimentado grandes avances. Agora enténdese ben a eficacia de certos principios que en tempos antigos ou ben non se coñecían ou non se comprendían suficientemente. Unha distribución equilibrada do poder en departamentos separados, a introdución de contrapesos e freos legislativos, a institución de tribunais con xuíces independentes que manteñen os seus postos de por vida baixo a condición de boa conduta, a representación do pobo no legislativo mediante deputados electos, todos estes son descubrimentos enteiramente novos ou que foron perfeccionados principalmente na modernidade. Son medios, e medios moi poderosos, co auxilio dos cales resulta posible reter as excelencias do Goberno republicano e minorar ou evitar as súas imperfeccións. A esta lista de circunstancias que tenden a mellorar os máis apreciados sistemas de Goberno civil aventurareime a engadir outra máis, aínda que pareza nova

para algúns, e que se basea nun principio considerado como argumento contra a nova Constitución: refírome á *ampliación da órbita* no seo da cal estes sistemas han de xirar, sexa en canto ás dimensións dun só Estado ou ben mediante a consolidación de varios Estados máis pequenos nunha gran Confederación. O segundo caso é o que nos atinxe de modo máis inmediato, aínda que será tamén útil examinar o principio na súa aplicación a un só Estado, o cal se fará noutro momento⁴⁰.

Que unha Confederación resulte de utilidade tanto para a supresión das faccións como para salvagardar a tranquilidade interior dos Estados e aumentar a súa forza exterior e seguridade, non é en realidade unha idea nova. Foi posta en práctica en distintos países en diversas épocas, e recibiu a aprobación dos autores tidos en maior estima en temas de política. Os que se opoñen a este *plan* de constitución citan e circulan asiduamente os comentarios de Montesquieu en canto á necesidade de posuír un territorio restrinxido para que exista un Goberno republicano. Pero parecen non estar ao tanto dos sentimentos que este gran home expresa noutra parte da súa obra, e tampouco se decataron das consecuencias do principio que subscriben con tan disposta aquiescencia.

Cando Montesquieu recomenda que as repúblicas sexan dunha extensión reducida⁴¹, as dimensións que tiña en mente eran moi inferiores ás de case calquera dos nosos Estados. Nin Virxinia, nin Massachusetts, nin Pensilvania, ni Nova York, nin Carolina do Norte, nin Xeorxia resultan de ningún modo comparables cos modelos desde os que el razoaba e aos que se aplican os seus criterios descritivos. Polo tanto, se as súas ideas neste tema son tomadas como verdades, lévannos a unha de dúas alternativas: ou ben buscar amparo inmediato en brazos dunha monarquía, ou ben dividirnos nunha infinidade de pequenos,

⁴⁰ Cfr. Artigos N° 10 a 14. (N. dos T.).

⁴¹ Montesquieu, *O espírito das leis*, Parte II, Libro IX, 1.

celosos, opostos e tumultuosos Estados, que han de resultar un miserable parvulario de discordia incesante, tristes obxectos de pena e desprezo universal. Algúns dos autores que se aventuraron a soste a postura contraria nesta cuestión parecen ter coñecemento deste dilema, e mesmo tiveron a valentía de insinuar que sería desexable dividir os Estados máis grandes. Unha política tan desnortada, o recurso a tan desesperado expediente, pode que multiplique cargos de pouca monta e cumpra así as expectativas de homes sen habilidades para estender a súa influencia máis alá dos estreitos círculos das intrigas persoais, pero nunca promoverá a grandeza ou felicidade do pobo de América.

Noutro momento habemos de examinar este principio. Por agora, será suficiente comentar algo acerca do autor ao que se cita con tanto énfase sobre este tema. A súa postura só ditaría a redución do *tamaño dos membros* máis extensos da Unión, pero non estaría en contra de incluílos a todos nun Goberno confederal. E esta é a verdadeira cuestión sometida a debate que nos interesa no presente.

As suxestións de Montesquieu afástanse tanto de ser contrarias a unha Unión xeral dos Estados que, explicitamente trata o tema dunha *república confederada* como un dispositivo para ampliar a órbita do Goberno popular e reconciliar as vantaxes da monarquía coas do republicanismo.

«É moi probable, —di Montesquieu⁴²— que a humanidade tivese estado obrigada a vivir longo tempo baixo o goberno *dunha soa persoa* se non se tivese ideado unha especie de constitución con todas as vantaxes internas dunha república, e toda a forza externa dun Goberno monárquico, é dicir, unha *república confederada*.

⁴² Montesquieu, *O espírito das leis*, Parte Segunda, IX, 1.

[Mentres Hamilton fala de «Confederate Republic», Montesquieu emprega a expresión «république fédérative». (N. dos T.).]

»Esta forma de Goberno constitúe un Pacto polo cal varios *Estados* máis pequenos acordan conxuntamente ser membros *dun* maior, que teñen intención de formar. É unha sociedade de sociedades para formar unha nova, capaz de seguir aumentando por novas asociacións ata alcanzar un grao de poder suficiente para dar seguridade ao corpo enteiro.

»Unha república de tales características, capaz de enfrontarse a forzas externas, poderá sosterse sen ningunha corrupción interna. A estrutura desta sociedade evita todo tipo de inconvenientes.

»Se un membro intentase usurpar a autoridade suprema, non tería seguramente igual autoridade ou crédito en todos os Estados confederados. Se tivese excesiva influencia sobre un, isto alarmaría aos demais. Se subxugara a unha parte, a parte aínda libre opoñeríase con forzas independentes das que usurpou, derrotándose antes de que poida asentarse na súa usurpación.

»Se se erguese unha insurrección popular nalgún dos Estados confederados, os demais poderían acalalo. Se progresivamente se deran abusos nunha parte, a parte súa podería reformala. Poderíase destruír o Estado nunha parte sen que acontecese na outra, pódese disolver a confederación sen que os confederados perdan a súa soberanía.

»Dado que este Goberno componse de pequenas repúblicas, goza do éxito interno de cada unha delas, e de cara ao exterior posúe por medio da asociación todas as vantaxes das extensas monarquías.»

Pareceume apropiado citar extensamente estes parágrafos tan interesantes, pois conteñen un resumo ilustrado dos principais argumentos a prol da Unión, e conseguen disipar eficazmente as falsas impresións producidas de xeito intencionado pola súa mala aplicación noutros lugares. Á vez, teñen unha relación íntima co propósito máis inmediato deste artigo, que é o de ilustrar a tendencia da Unión a reprimir faccións internas e insurreccións.

Propúxose unha distinción máis sutil que acertada entre unha *confederación* e unha *consolidación* dos Estados⁴³. Dise que a característica esencial da confederación é que só ten autoridade sobre os seus estados membros constitutivos en canto colectivos, sen que poida afectar aos cidadáns individuais que os compoñen. Sostense que o Goberno nacional non debe ocuparse de ningunha cuestión de administración interior dos Estados. Tamén insistiuse en que outro aspecto fundamental dun Goberno confederal é a paridade absoluta dos votos dos seus membros. Estas argumentacións son basicamente arbitrarias, e non se sosteñen en principios nin en precedentes. Xeralmente os Gobernos deste tipo funcionaron, de feito, segundo a súa natureza. Pero tamén houbo extensas excepcións a esta práctica na maioría destes gobernos, o cal serve para probar —na medida do posible— que non hai unha regra absoluta ao respecto. No transcurso desta investigación demostrárase claramente que cada vez que prevaleceu este principio foi fonte de incurables desordes e tolemias no Goberno.

A definición de *república confederada* parece ser simplemente «unha unión de sociedades», ou a asociación de dous ou máis Estados nun. A extensión, as modificacións, e as competencias da autoridade federal son cuestións puramente discrecionais. En tanto en canto a organización separada dos seus membros non resulte abolida, e se manteña para fins locais por necesidade constitucional, aínda que deba estar perfectamente subordinada á autoridade xeral da Unión, seguirá sendo —tanto na teoría coma na realidade— unha asociación de Estados ou unha confederación. A Constitución proposta, lonxe de implicar a abolición dos Gobernos dos Estados, convérteos en partes constitutivas da soberanía

⁴³ Esta distinción entre *confederación* e *consolidación* realízaa o antifederalista *Brutus* desde a súa primeira carta de 18 de outubro de 1787 no *New York Journal*: «this new constitution is calculated to consolidate the thirteen states into one». Vid. Bernard Bailyn, *The Debate on the Constitution*, (Nova York: Library of America, 1993, Vol. I, p. 175). (N. dos T.).

nacional, permitíndolles unha representación directa no Senado, deixándolles en posesión certas partes exclusivas e moi importantes do poder soberano. Isto correspóndese perfectamente, en calquera sentido racional destes termos, coa idea dun Goberno federal.

Na confederación licia, composta por 23 *ciudades* ou repúblicas, as maiores tiñan dereito a *tres* votos no *consello común*, as medianas a *dous*, e as máis pequenas a *un*. O consello común nomeaba todos os xuíces e maxistrados das súas respectivas cidades. Esta era, sen dúbida, a forma máis delicada de interferir na súa administración interna, pois se hai algo que considerariamos competencia exclusiva da xurisdición local, sería o poder de nomear os seus propios cargos. Non obstante, falando desta asociación, Montesquieu di: «se eu fose a destacar un modelo dunha excelente república confederada, sería a de Licia»⁴⁴. Polo tanto, percibimos que as distincións sobre as que tanto insisten algúns non estaban contempladas por este ilustrado cidadán, e haberemos de concluír que son novos refinamentos baseados nunha teoría errónea.

Publius [Hamilton]

Número 10

Continuación do mesmo tema: como controlar a violencia das faccións

The Daily Advertiser, 22 de novembro de 1787

Entre as numerosas vantaxes que nos promete unha Unión ben construída, ningunha merece ser analizada con maior precisión que a súa capacidade de quebrar e controlar a violencia das faccións. Os defensores do Goberno popular senten gran preocupación pola natureza e destino do mesmo ao considerar

⁴⁴ Montesquieu, *O espírito das leis*, Parte II, IX, 3.

a súa propensión a caer neste perigoso vicio. Polo tanto, sempre valorarán calquera plan que provea un remedio apropiado para poñerlle fin, sen violar os principios políticos aos que se adscriben. A inestabilidade, a inxustiza e a confusión constitúen enfermidades verdadeiramente mortais ao ser introducidas nos consellos públicos, e pola súa causa pereceron por todas as partes moitos Gobernos populares. Seguen constituíndo os temas favoritos e máis frutíferos dos adversarios da liberdade, que derivan deles as súas máis inxustas argumentacións. As valiosas melloras introducidas polas constitucións americanas aos modelos populares —tanto antigos coma modernos— son merecedoras de toda admiración. Pero sería innecesariamente tendencioso argumentar que lograron evitar este perigo de xeito tan acaído como se desexaba e esperaba. Por todas as partes óese aos nosos cidadáns máis considerados e virtuosos, amigos tanto da fe pública coma da privada e da liberdade pública tanto coma da persoal, queixarse de que os nosos Gobernos son demasiado inestables, de que o ben público non se considera nos conflitos entre partidos rivais, e de que as medidas adoptadas a miúdo son decididas pola forza superior dunha maioría interesada e despótica, e non de acordo coas regras da xustiza e os dereitos da parte menos numerosa. Aínda que ansiosamente desexariamos que estas queixas non tivesen fundamento, a evidencia mostrada por feitos ben coñecidos non nos permite negar a súa relativa veracidade. Nun repaso franco da nosa situación, encontraremos que algúns dos problemas que experimentamos foron erradamente atribuídos ao funcionamento dos nosos Gobernos. Outras posibles causas tampouco explican moitos dos nosos principais infortunios, como esa dominante e crecente desconfianza cara aos compromisos públicos, e o temor pola seguridade dos dereitos individuais; os ecos de todo isto resoan dun extremo ao outro do continente. A principal ou tal vez a única causa diso radica na irregularidade e inxustiza que tinguiron a nosa administración pública dun espírito faccioso.

Por facción refírome a un grupo de cidadáns, sexa unha maioría ou minoría deles, que actúan de común acordo movidos por un impulso xeral de paixón ou interese contrario aos dereitos doutros cidadáns, ou aos intereses permanentes e agregados da enteira comunidade.

Existen dous métodos para curar os males das faccións: un, eliminando as súas causas, e outro, controlando os seus efectos. De novo, existen dous xeitos de eliminar as causas das faccións: un, destruindo a liberdade que é esencial para a súa existencia, e outro, dando a cada cidadán os mesmos intereses, opinións, e paixóns.

En canto ao primeiro remedio, nunca mellor dito que a cura é peor que a enfermidade. A liberdade é para as faccións como o aire para ao lume; sen este alimento extínguense inmediatamente. Pero sería tan disparatado abolir a liberdade que resulta esencial á vida política simplemente porque alimenta as faccións, como desexar a aniquilación do aire necesario para a vida animal simplemente porque subministra ao lume a súa axencia destrutora.

A segunda opción é tan pouco factible como pouco sabia a primeira. Mentres siga sendo falible a razón humana, e haxa liberdade para exercitala, haberá diferenzas de opinións. Mentres siga ligada a razón ao amor propio, as opinións e as paixóns influíranse mutuamente, adheríndose as paixóns ás opinións. Os dereitos de propiedade derívanse da diversidade de facultades humanas, que á súa vez constitúen outro obstáculo insuperable á uniformidade de intereses. O primeiro deber dun Goberno é a protección das diversas e desiguais facultades de adquisición da propiedade, o cal automaticamente implica que a xente posuirá diferentes cantidades e variedades de propiedade. Da influencia desta desigualdade sobre os sentimentos e opinións dos seus respectivos donos derívase a división da sociedade en diversos intereses e partidos.

Polo tanto, as causas latentes das faccións xa están sementadas na natureza humana, e vémolos actuando en diversos

graos en todas partes, segundo as varias circunstancias en que se acha a sociedade civil. A humanidade está dividida en partidos, inflamada con animosidades, disposta moito máis a vexacións e opresións mutuas que a cooperar para o ben común. Isto resulta de opinións contrarias e receosas sobre relixión, goberno, e moitos outros temas tanto prácticos como teóricos, e de que a xente únese a diversos líderes ambiciosos que compiten por preeminencia e poder, ou a persoas doutro tipo cuxas fortunas atraeron as paixóns humanas. Esta propensión humana ás animosidades mutuas foi tan forte que aínda cando faltaban ocasións substanciais para iso, as diferenzas máis frívolas e imaxinarias lograron acender paixóns nada amigables e excitar conflitos en extremo violentos. Agora ben, a fonte máis común e duradeira de faccións foi a distribución diversa e desigual da propiedade. Sempre houbo na sociedade unha diverxencia entre os intereses dos que posúen e os que non posúen propiedade. Os acredores e os debedores están distribuídos dun xeito similar. Os intereses de terratenentes e manufactureiros, intereses mercantís, financeiros e moitos outros menores, necesariamente xorden nos países civilizados, e dividen en clases distintas aos que actúan con sentimentos e perspectivas diverxentes. A tarefa principal da lexislación moderna é regular estes intereses tan diversos e antagónicos, involucrando así o espírito de partido e facción no funcionamento necesario e ordinario do Goberno.

A ningún home se lle permite ser xuíz na súa propia causa, pois os seus intereses sen dúbida influirían no seu xuízo e o máis probable é que poñerían en cuestión a súa integridade. E coa mesma —senón con maior razón— un conxunto de homes non pode ser á vez xuíz e parte. Pero, que son moitos dos máis importantes actos lexislativos, senón fallos xudiciais sobre os dereitos de amplos corpos de cidadáns, aínda que non afecten aos dereitos de persoas individuais? E, que son os diversos tipos de lexisladores senón defensores e partidarios das causas que eles mesmos determinan? Se se propón unha lei

sobre débedas persoais, nesta cuestión os acredores son parte interesada e están dun lado, mentres os debedores estano do outro. A xustiza debería soste a balanza entre os dous. Pero se as partes implicadas son e han de ser elas mesmas, os xuíces tenderán a prevalecer a parte máis numerosa, é dicir, a facción máis poderosa. Deberíanse fomentar as manufacturas nacionais impondo restricións ás manufacturas estranxeiras? Ata que punto? As respostas a estas preguntas serán distintas segundo decidan os terratenentes ou os manufactureiros, e seguramente ningunha das dúas clases buscarán unicamente a xustiza e o ben público. A distribución impositiva sobre os diversos tipos de propiedade require a maior imparcialidade posible, e non obstante, seguramente non existe un acto legislativo que lle ofrezca ao partido no poder maior oportunidade e tentación de esmagar as regras da xustiza. Cada xilin con que sobrecargan á parte máis débil é un aforro para eles.

Sería ilusorio supoñer que haberá estadistas ilustrados capaces de axustar estes intereses discordantes para conseguir que todos sirvan ao ben público. Non sempre haberá un estadista ilustrado ao temón. E a miúdo non se poden facer estes axustes sen ter en conta consideracións remotas e indirectas que raramente prevalecerán sobre os intereses inmediatos dun partido que desatende os dereitos doutro ou o ben da comunidade.

Temos que inferir, por conseguinte, que non se poden eliminar as *causas* das faccións, e que a única solución está en buscar os medios para controlar os seus *efectos*.

Se unha facción non constitúe unha maioría, o principio republicano subministra a resposta, pois permite que estas ideas sinistras sexan derrotadas pola maioría mediante un voto ordinario. Poderán paralizar a administración, poderán convulsionar á sociedade, pero serán incapaces de executar e encubrir a súa violencia baixo a estrutura da Constitución. Non obstante, cando a facción chega a constituír unha maioría a situación é ben distinta, pois o sistema de Goberno popular

permite sacrificar ante a súa paixón ou interese dominante tanto o ben público coma os dereitos dos cidadáns. Este é o principal obxectivo das nosas indagacións: protexer o ben público e os dereitos dos particulares contra os perigos dunha facción destas características, se ben preservando ao mesmo tempo o espírito e a forma do Goberno popular. Permítaseme engadir que este é o *gran desiderátum*, a única maneira de rescatar esta forma de goberno do oprobio baixo o cal funcionou durante tanto tempo, co fin de que a humanidade a teña na máis alta estima e a adopte como norma.

Como pode ser alcanzado este obxectivo? Evidentemente, só hai dous xeitos. Hai que evitar que exista á vez a mesma paixón ou o mesmo interese nunha maioría da xente, e se esta paixón ou interese común se dá na maioría, haberá que evitar a concentración nun mesmo lugar dun número suficiente deles como para levar a cabo estes plans para a opresión. Se coincidisen á vez nun mesmo impulso, ben sabemos que non poderían ser controlados axeitadamente, nin sequera utilizando razoamentos morais ou relixiosos. Estes últimos non resultan acaídos para frear a inxustiza e a violencia de individuos, e a eficacia deste tipo de razoamentos é inversamente proporcional ao número de persoas reunidas, é dicir, son menos eficaces precisamente cando máis necesario resulta que actúen.

Desde esta perspectiva podemos concluír que non hai ningunha posibilidade de curar os perniciosos efectos das faccións nunha democracia pura, é dicir, nunha sociedade composta por un número pequeno de cidadáns que se congregan e administran o Goberno en persoa. Case sempre haberá unha maioría cunha paixón ou un interese común, e esta forma de goberno crea comunicación e concerto, polo cal non hai nada que free esta tendencia a sacrificar a parte máis débil ou ao individuo discordante. Por iso tales democracias sempre foron espectáculos de turbulencias e conflitos. Sempre foron consideradas incompatibles coa seguridade persoal ou os dereitos de pro-

piedade, e xeralmente foron tan curtas nas súas vidas como violentas nas súas mortes. Aqueles teóricos da política que patrocinaron este tipo de goberno supuxeron erroneamente que, se reducen a humanidade a unha igualdade perfecta nos seus dereitos políticos, tamén estarían perfectamente igualadas e asimiladas todas as súas posesións, opinións e paixóns.

Unha república, pola cal me refiro a un Goberno no que se dá un sistema de representación política, ofrécenos outras posibilidades e promete subministrarnos a cura que buscabamos. Examinemos en que puntos difire da democracia pura, pois así comprenderemos tanto a natureza deste remedio coma a eficacia que se deriva da Unión.

As dúas principais diferenzas entre unha democracia e unha república son: que no segundo sistema o Goberno está delegado en mans dun pequeno número de cidadáns elixidos polos demais, e isto permite estendelo a un gran número de cidadáns e a un país cunha extensión moito maior.

A primeira diferenza produce o efecto, por unha parte, de refinamento e ampliación das opinións públicas ao pasalas a través dun filtro como é o corpo de cidadáns electos. A sabedoría destes individuos fará que discirnan mellor os verdadeiros intereses do seu país, e o seu patriotismo e amor pola xustiza farán que sexan menos propensos a sacrificar o seu país por consideracións pasaxeiras ou parciais. Baixo tal sistema é moi posible que a voz pública en boca dos representantes do pobo teña maior resonancia co ben común que se a pronunciasse o pobo mesmo estando congregado con tal fin. Pero tamén cabe a posibilidade do efecto contrario. Pode que homes de temperamento faccioso, con prexuízos locais ou plans sinistros, por intriga e corrupción ou outros medios, primeiro obteñan os sufraxios necesarios e logo traizoen os intereses do pobo. Entón xorde a pregunta: favorecen máis a elección de gardiáns apropiados para o ben público as repúblicas pequenas ou as extensas? Temos de inclinarnos polas extensas por dúas razóns obvias.

En primeiro lugar, non importa que pequena sexa a república, sempre haberá que ter un certo número de representantes para evitar que, por ser tan só uns poucos, haxa maquinacións entre eles. E non importa que grande sexa a república, sempre será necesario limitar o número para evitar a confusión producida por unha multitude. Polo tanto, dado que en ningún dos dous casos hai un número de representantes proporcional ao dos electores, e sendo proporcionalmente maior o número de representantes nunha república pequena, resulta que se a proporción de persoas preparadas é similar en ambas repúblicas, a maior ofrecerá un maior elenco de candidatos elixibles e polo tanto, maior probabilidade dunha elección acertada⁴⁵.

En segundo lugar, nunha república extensa cada representante será elixido por un maior número de cidadáns que nunha pequena. Por iso, será máis difícil que candidatos indignos practiquen con éxito as artimañas que tan a miúdo se empregan nas eleccións. Ademais, habendo maior liberdade de sufraxio, será máis probable que se centren en homes con maior mérito e fama máis estendida e respectada.

Hai que confesar que nisto, como na maioría das cousas, hai un punto intermedio a ambos os dous lados do cal xorden inconvenientes. Se ampliamos demasiado o número dos votantes, pode resultar que o representante estea insuficientemente familiarizado coas circunstancias locais e os intereses particulares. Se o reducimos en demasía, o representante podería estar demasiado vinculado a estes e pouco preparado para comprender e dedicarse aos grandes obxectivos nacionais. Neste sentido, a Constitución federal presenta unha feliz combinación de ambas as dúas cousas, pois remite os grandes intereses

⁴⁵ Aplicación do argumento de Condorcet: a *deliberación* depende da *participación*, mellora os seus resultados canto máis numerosos son os participantes na mesma. Condorcet, *Essai sur l'application de l'analyse a la probabilité des décisions rendues à la pluralité des voix*, París: Imprimerie Royale, 1785. Esta foi unha das obras enviadas en 1787 a Madison, polo seu amigo Jefferson, desde París. (N. dos T.).

agregados ao ámbito nacional, mentres o local e o particular encoméndase aos legislativos dos Estados.

A outra diferenza reside en que baixo o Goberno dunha república pódese incluír un número moito maior de cidadáns e territorios que nunha democracia, e esta circunstancia fai que sexan menos temibles as combinacións facciosas no primeiro tipo de goberno. Canto menor sexa a sociedade, menos partidos e intereses distintos a constituirán. Cantos menos partidos e intereses haxa, máis frecuentes serán as maiorías de opinión nun mesmo partido. Cantos menos individuos compoñan unha maioría e menor sexa o contexto no que se moven, máis fácil será concertar e executar os seus plans de opresión. Ao ampliar a esfera na que se moven haberá maior variedade de partidos e intereses, diminuíndo a probabilidade de que unha maioría do conxunto teña un motivo común para usurpar os dereitos doutros cidadáns. Se existe un motivo común, será máis difícil que os que o comparten descubran a súa propia forza e actúen de común acordo. Á parte doutros impedimentos, cando a xente abriga intencións inxustas ou deshonrosas sempre limita a comunicación por causa da desconfianza mutua, e iso tanto máis cantas máis persoas fagan falta para acordar algo.

Polo tanto, está claro que unha república ten unha vantaxe sobre unha democracia á hora de controlar os efectos das faccións, e unha república extensa ten esta mesma vantaxe sobre unha república pequena, así como a Unión tamén a posúe, á súa vez, sobre os Estados que a compoñen. Esta vantaxe consiste en que os representantes estarán por enriba de prexuízos locais e de proxectos inxustos? Non podo negar que os representantes da Unión terán maior probabilidade de posuír as calidades necesarias para iso. Consiste na maior seguridade que ofrece un máis elevado número de partidos ante a eventualidade de que un sexa maior que os demais e poida oprínilos? A maior variedade de partidos comprendidos baixo a Unión aumenta esta seguridade do mesmo modo? En resumo, a vantaxe consiste en

que haxa maiores obstáculos a que se poidan concertar e lograr os desexos secretos dunha maioría inxusta e parcial? Unha vez máis, a maior extensión da Unión confírelle unha vantaxe palpable a todos estes efectos.

A influencia de líderes facciosos poderá prender unha labarada no seu Estado, pero non poderá estender unha conflagración xeral ao resto dos Estados. Unha seita relixiosa pode dexenerar en facción política en parte da Confederación, pero a variedade de seitas dispersas por todo o territorio asegurará que os consellos nacionais non sufran perigo desta fonte. Unha ansia desmedida polo diñeiro impreso, ou por abolir as débedas, ou por unha división paritaria da propiedade, ou por calquera outro proxecto inicuo ou malvado, será menos probable que se estenda ao corpo enteiro da Unión que a un membro en particular, do mesmo modo que unha enfermidade é máis probable que infecte un condado ou distrito determinado que a un Estado enteiro.

Polo tanto, na apropiada extensión e estrutura da Unión encontramos un remedio republicano para as enfermidades máis frecuentes dos Gobernos republicanos. E na mesma medida en que sentimos pracer e orgullo de ser Republicanos, deberíamos posuír semellante celo en apoiar e protexer o noso espírito e a nosa condición de Federalistas.

Publius [Madison]

Número 11

A utilidade da Unión para o comercio e unha futura armada

The Independent Journal, 24 de novembro de 1787

A importancia da Unión desde o punto de vista comercial é unha cuestión que dá lugar a poucas opinións contrarias e, de feito, recibe o apoio xeral de todos aqueles que están familiarizados

co tema. E isto é así tanto no que atinxe ao noso intercambio con outros países como ao que realizamos entre nós mesmos.

Hai indicios de que o espírito aventureiro, que tanto distingue ao carácter comercial de América, xa ten suscitado sentimentos de inquietude en varias das potencias marítimas europeas. Semellan estar preocupadas pola nosa excesiva interferencia no transporte comercial, que é o soporte das súas frotas e a base do seu poderío naval. Os que posúen colonias en América anticipan, con preocupación dolorosa, o que algún día pode chegar a ser este país. Prevéñ os perigos que poden ameazar os seus dominios americanos sendo veciños duns Estados Unidos completamente dispostos a crear unha poderosa armada e dotados con todos os medios necesarios para iso. Este tipo de temores indica, naturalmente, que seguirán unha política de fomentar divisións entre nós e, na medida do posible, privaranos dun *comercio activo* nos nosos propios portos. Isto cumpre tres obxectivos: evitar que nós poidamos interferir na súa navegación, monopolizar os beneficios derivados do noso comercio e, por último, cortarnos as ás para que non poidamos voar cara a unha hexemonía que resultaría moi contraria aos seus intereses. Se non fose porque a prudencia nolo prohíbe, poderíamos seguir sen dificultades o fío dos feitos ata dar coa causa desta política, que ten a súa orixe nalgúns consellos de ministros.

Agora ben, se o noso país segue unido, é posible que poidamos contrarrestar unha política tan pouco favorable á nosa prosperidade. Por medio de regulamentos estritos que se apliquen á vez en todos os Estados, poderemos obrigar a outros países a competir entre si polos privilexios dos nosos mercados. Isto non lle parecerá unha quimera a quen poida apreciar a importancia que terá para calquera país manufactureiro un mercado de tres millóns de persoas, cuxo número crece de modo continuo, que se dedican en xeral á agricultura, e seguirano facendo dadas as idóneas condicións locais. O devandito país encontrará unha gran diferenza entre ou ben desenvolver

comercio e navegación directa nos seus propios barcos, ou ben ter que enviarnos os seus produtos e recibilos de América nos barcos doutro país. Por exemplo, supoñamos que tivésemos un Goberno en América que puidera pechar todos os nosos portos a Gran Bretaña (con quen, na actualidade, non temos asinado ningún tratado de comercio). Cal sería o probable efecto disto sobre a súa política? Non nos permitiría negociar, coas maiores perspectivas de éxito, privilexios dos máis valiosos e extensos nos seus dominios? En pasadas ocasións, ao formularse estas preguntas, recibiron unha resposta plausible, se ben pouco sólida ou satisfactoria. Díxose que a nosa prohibición non produciría ningún cambio no sistema británico, toda vez que este país podería proseguir o seu comercio con nós por medio dos holandeses. Estes últimos serían os seus máis inmediatos clientes e intermediarios para todos os artigos necesarios para abastecer os nosos mercados. Pero non se causaría un prexuízo material á súa mariña mercante pola perda da importante van-taxe que tiña ao transportar as súas propias mercancías neste comercio? Non se aproveitarían os holandeses da maioría dos seus beneficios en compensación pola súa actividade e os seus riscos? Non habería unha redución considerable de ingresos pola simple circunstancia do frete? Un intercambio tan tortuoso de mercancías, non facilitaría que outros países competiran con eles, aumentando así o prezo dos produtos británicos nos nosos mercados e pasando a outras mans a xestión desta porción tan interesante do comercio exterior?

A predisposición de boa parte dos británicos cara ao comercio americano e os inconvenientes existentes nas illas das Indias Occidentais⁴⁶, xunto coa consideración dos argumentos xa formulados, xustifican concluír que, diante de tantos inconvenientes, Gran Bretaña relaxaría o seu sistema actual, permitindonos gozar dos privilexios dos seus mercados insulares, do

⁴⁶ As illas Antillas e Bahamas, no Caribe (N. dos T.).

cal se derivarían grandes beneficios para o noso comercio. Non se pode esperar conseguir esta oportunidade do Goberno británico, sen outorgar exencións e inmunidades equivalentes nos nosos mercados, o cal tería un efecto correspondente noutros países que non quixerían verse totalmente suplantados no seu comercio con nós.

O establecemento dunha Armada federal sería outro recurso co que influír na conduta dos países europeos cara a nós. Non cabe dúbida de que se a Unión tivese continuidade baixo un Goberno eficaz, estaría nas nosas mans poder crear unha armada nun futuro non moi afastado. Aínda cando fose incapaz de competir cos grandes países marítimos, polo menos tería suficiente peso na balanza cando estivera unida a unha das partes contendentes. Este sería o caso especialmente en relación con operacións nas Indias Occidentais. O envío oportuno duns cantos buques de liña para reforzar calquera dos dous bandos sería suficiente para decidir a fortuna dunha campaña sobre a cal dependesen asuntos da maior magnitude. Nesta orde de cousas a nosa posición é moi forte. Se engadimos a isto o útil que resulta aprovisionar desde o noso país calquera operación militar levada a cabo nas Indias Occidentais, doadamente percíbese que unha situación tan favorable permitiranos negociar privilexios comerciais con moita vantaxe. Poderíamos poñerlle un prezo non só ao noso apoio, senón tamén á nosa neutralidade. Se nos mantemos firmes na Unión, poderemos aspirar en pouco tempo a ser o árbitro de Europa en América e, aínda máis, poderemos inclinar a balanza da competición europea nesta parte do mundo segundo diten os nosos intereses.

Pero se a situación é a contraria, atoparemos que as partes rivais se frearán mutuamente, frustrando todas as tentadoras vantaxes que a natureza puxo tan xenerosamente ao noso alcance. Nun estado de tal insignificancia, o noso comercio estará a mercé de inxerencias maliciosas de todos os países que estean en guerra entre si, os cales non tendo porqué temernos,

proveranse do que precisen, con poucos escrúpulos e remoramentos, mediante a depredación das nosas propiedades cada vez que se lles presente a menor oportunidade. Os dereitos de neutralidade só son respectados cando existe un poder suficiente que os defenda. Unha nación desprezativamente débil perde incluso o dereito á neutralidade.

Un Goberno nacional vigoroso, dirixíndose a un interese común coa forza e os recursos naturais do país, confundirá toda eventual combinación por parte dos europeos, ansiosos por restrinxir o noso crecemento. Incluso dispararía o motivo de tales combinacións ao darlles a entender que non teñen posibilidades de éxito. Como froito inevitable das nosas necesidades morais e físicas, xurdiría un comercio activo, unha extensa navegación, unha mariña mercante florecente. Poderíamos, deste xeito, desafiar as pequenas maquinacións de politicastos que intentan controlar ou cambiar o irresistible e inmutable curso da natureza.

Pero nun estado de desunión poderían existir estas combinacións e funcionar con éxito. Aproveitándose da nosa impotencia global, as nacións marítimas terían o poder para ditar as condicións da nosa existencia política. Dado que teñen un interese común en ser os nosos transportistas, e incluso interese aínda maior en evitar que nós sexamos os deles, seguramente uniríanse para deixar os nosos barcos humillados, cun efecto destrutivo para a nosa mariña mercante que nos limitaría a un mero *comercio pasivo*. Así sentiríámonos obrigados a contentarnos co prezo inicial dos nosos produtos, e a ver como os beneficios do noso comercio vánsenos das mans e enriquecen aos nosos inimigos e perseguidores. Apagaríase e perderíase o espírito emprendedor sen parangón que mostra o xenio dos comerciantes e navegantes americanos e que é, en si mesmo, unha fonte inesgotable de riqueza. A pobreza e desgraza cubrirían un país que podería chegar a ser a admiración e envexa do mundo enteiro se actuara sabiamente.

Hai certos dereitos de gran transcendencia para o comercio americano que son dereitos da Unión —refírome á pesca, á navegación nos lagos e no río Misisipi⁴⁷—. Se se disolvese a Confederación, xurdirían preguntas delicadas sobre o futuro destes dereitos, e seguramente resolveríanse en desvantaxe para nós debido aos intereses de socios máis poderosos. Non fai falta comentar a ambición de España cara ao Misisipi. Francia e Gran Bretaña están interesadas en pescar nas nosas augas, e o ven como algo de máxima importancia para os seus barcos. Está claro que, como demostra a experiencia, non permanecerán indiferentes durante moito tempo se conseguimos o control deste valioso ámbito comercial, por medio do cal poderemos vender nos seus propios mercados a mellor prezo que eles. Que cousa máis natural que excluír de entre os seus competidores os que, coma nós, resultan tan perigosos?

Este campo comercial non debería ser considerado como algo que beneficia a uns poucos. Todos os Estados que participen na navegación poderían gozar en diversos graos destas vantaxes, e en circunstancias de maior capital mercantil non sería difícil que fose así. Xa somos unha escola de mariños, e co paso do tempo asimílaranse de xeito máis completo os principios da navegación nos diversos Estados, chegando a constituír un recurso universal. E iso será indispensable para o establecemento dunha armada.

A unión contribuirá de varias maneiras a este gran obxectivo nacional de establecer unha *armada*. Cada institución crecerá e florecerá de acordo coa cantidade e extensión dos medios dispoñibles para a súa formación e apoio. Posto que englobaría os recursos de todos os Estados, unha Armada dos Estados Unidos é un obxectivo moito máis alcanzable que unha armada dun só Estado ou dunha parte da confederación, ao contar soamente cos recursos de parte dela. Resulta que

⁴⁷ Véxase artigo Nº 4 *supra*. (N. dos T.).

cada unha das diversas partes da América confederada está en condicións de realizar algunha contribución destacada a este obxectivo tan fundamental. Os Estados do sur posúen en maior abundancia certos tipos de provisións navais —alcatrán, brea, e trementina—. Tamén teñen madeira máis sólida e duradeira para a construción de barcos. Sería de capital importancia tanto para a nosa potencia naval coma para a nosa economía nacional que os barcos da armada se constrúsen principalmente con madeira do sur, pola súa maior calidade. Algúns dos Estados do sur e centro do país posúen máis e mellor ferro. Os mariñeiros deberán proceder, sobre todo, da populosa colmea do norte⁴⁸. A necesidade de que haxa protección naval para o comercio exterior ou marítimo, e a tendencia deste tipo de comercio a facer que prospere unha armada, son puntos tan manifestos que non requiren maior explicación. A xeito de mutua interacción, benefíciáanse unha da outra.

Un comercio sen restricións entre os Estados mesmos fortalecerá o comercio de cada un debido ao intercambio dos seus produtos, suplindo as súas necesidades e mesmo exportando así a mercados exteriores. Por todas as partes, as vías do comercio veranse restituídas e conseguirán maior movemento e vigor debido á libre circulación das mercancías de cada un. O intercambio comercial alcanzará maior variedade grazas á diversidade de produción dos diferentes Estados. Cando os alimentos básicos dun falten por causa dunha colleita mala ou pouco produtiva, poderá conseguir os alimentos noutro Estado. De feito, para o comercio exterior contribúe tanto a variedade dos produtos como o valor dos mesmos. Desenvólvese mellor cun gran número de materiais de certo valor que con poucos, por causa da competitividade comercial e as flutuacións dos

⁴⁸ *Northern Hive*, expresión xa empregada por Jay (véxase *supra*, nota 14, para a súa procedencia) e moi utilizada na época —por exemplo, nos debates entre católicos e protestantes— para designar o poboado Estado de Nova York así como os de Nova Inglaterra. (N. dos T.).

mercados. Nun momento dado pode haber gran demanda de certos produtos que, noutra ocasión, nin sequera se logran vender. Pero se hai unha variedade de produtos, é case imposible que todos estean na mesma situación problemática á vez, e así as operacións do comerciante estarán menos suxeitas a limitacións ou ao estancamento. Calquera especulador comercial ha de percibir inmediatamente a forza destas observacións, e recoñecerá que o peso comercial agregado dos Estados Unidos será moito máis favorable que o de trece Estados sen Unión ou só parcialmente unidos.

A isto cabe obxectar que aínda que estivesen desunidos os Estados, aínda así habería un intercambio estreito entre eles que respondería aos mesmos fins. Pero este intercambio encontraría trabas e estaría interrompido, e mesmo limitado por unha multiplicidade de causas que xa foron documentadas amplamente nestes artigos. A unidade de intereses comerciais e políticos só pode resultar da unidade de Goberno.

Tamén se podería examinar este tema desde outras perspectivas non menos decisivas e excitantes. Pero levaríannos a un futuro demasiado afastado no tempo, e a abordar temas que non se axustan a un debate xornalístico. Observo que a nosa situación invítanos, e os nosos intereses anímannos, a intentar mellorar o funcionamento do sistema americano. Pode que o mundo estea dividido tanto política coma xeograficamente en catro partes, cada unha cos seus propios intereses. Tristemente para as outras tres, Europa estendeu o seu dominio en diversos graos sobre todas elas, coas súas armas e negociacións, mediante a súa forza e o seu fraude. Tanto África coma Asia e América sentiron o seu crecente dominio. En razón da súa longa supremacía sufriu a tentación de arrogarse o título de dona do mundo, considerando ao resto da humanidade como creada para o seu exclusivo beneficio. Homes tidos por filósofos profundos atribuíron os seus habitantes unha superioridade física en termos simples, e estableceron con gravidade que todo animal,

incluída a especie humana, dexenera en América, e que ata os cans deixan de ladrar tras respirar algún tempo o noso aire⁴⁹. Durante demasiado tempo aducíronse probas a favor destas arrogantes pretensións dos europeos⁵⁰. Correspóndenos a nós a defensa do honor da raza humana, ensinándoo con fraternal moderación. A Unión permitíranos facelo. A desunión, polo contrario, engadirá outra vítima máis aos triunfos europeos. Que os americanos mostren o seu desdén por converterse en meros instrumentos da grandeza europea! Que os trece Estados, ligados nunha Unión preta e indisoluble, concorden erixir un gran sistema americano superior a calquera control por parte das forzas ou influencias de ultramar, e capaz de ditar os termos da relación entre o vello e o novo mundo!

Publius [Hamilton]

Número 12

A utilidade da Unión para obter ingresos fiscais

The New York Packet, 27 de novembro de 1787

Os beneficiosos efectos da Unión sobre a prosperidade comercial dos Estados xa foron suficientemente apuntados. Neste capítulo examinaremos a súa proclividade a promover ingresos tributarios.

Actualmente todo estadista ilustrado percibe e recoñece que a fonte máis útil e produtiva de prosperidade nacional é a que se deriva do comercio, e por iso chegou a ser o centro da súa atención política. Cando se multiplican os medios de gratificación, cando se fomenta a posesión e circulación de metais pre-

⁴⁹ Refírese aquí Hamilton, á obra do xeógrafo holandés da corte de Prusia, Cornelis Pauw, *Recherches philosophiques sur les Américains* (Berlín: 1770), quen sostíña que os europeos e os animais ao trasladarse a América dexeneraban a causa do clima. (N. dos T.).

⁵⁰ Foi o Conde de Buffon, na súa monumental *Histoire naturelle, générale et particulière* (París: 1749-1788), ao fío da súa teoría das «dexeneracións», quen desenvolveu a idea da dexeneración dos seres vivos en América por mor da súa cativa natureza. A tese sería rebatida enerxicamente por Thomas Jefferson na súa obra *Notas sobre o Estado de Virginia* (1781, 1787). (N. dos T.).

ciosos, obxectos tan cobizados pola avaricia e o esforzo humano, isto serve para vivificar e dotar de vigor á industria, facendo que nas súas vías flúa maior abundancia e haxa maior actividade. O comerciante asiduo, o labrego esforzado, o mecánico activo e o industrioso manufactureiro, todos eles agardan ansiosa e impacientemente esta agradecida recompensa aos seus esforzos. O debate, tan frecuentemente axitado, entre intereses agrícolas e comerciais chegou, por mor de experiencias concretas, a unha resolución que acala a rivalidade existente entre ambos os dous, demostrando con total satisfacción para os seus respectivos partidarios que os seus intereses están intimamente mesturados e entrecruzados. En diversos países descubriuse que a medida que florecía o comercio, aumentaba o valor da terra. Como podería ser doutro modo? Aquilo que prové máis saídas aos produtos da terra, que suple de novos incentivos aos seus labradores, que constitúe o instrumento máis potente para aumentar a dispoñibilidade de diñeiro dun Estado, en resumo, aquilo que serve de fiel criado ao traballo e á industria, non terá un efecto positivo sobre o valor do proxenitor prolífico da gran maioría dos obxectos sobre os que se exerce este esforzo? É sorprendente que unha verdade tan simple poida contar con algún adversario. Esta e outras moitas probas demostran que un espírito guiado por retesías malformadas, ou dotado de excesiva abstracción e refinamento, pode desviar ás persoas dos camiños máis chairos da razón e a convicción.

En calquera país a capacidade de pagar impostos sempre ha de ser proporcional á cantidade de diñeiro que circula e a velocidade diso. O comercio contribúe a ambas as dúas cousas, facilitando necesariamente o pago de impostos e axudando a suplir as necesidades da tesouraría nacional. Os dominios hereditarios do Emperador de Alemaña conteñen unha gran cantidade de territorio fértil, cultivado e poboado, boa parte do mesmo dotado dun clima suave e exuberante. Nunha zona deste territorio áchanse as mellores minas de ouro e de prata

de Europa. E non obstante, por non fomentar a influencia do comercio, este monarca só dispón duns ingresos fiscais moi magros. Varias veces tivo que endebedarse, recibindo axuda económica doutros países, para preservar os seus intereses esenciais, e os seus recursos non lle permiten soste unha guerra longa ou continuada.

Pero este non é o único aspecto no que se pode observar como a Unión conduce cara ao obxectivo de maiores ingresos fiscais. Desde outras perspectivas pódese ver unha influencia aínda máis inmediata e decisiva. Dado o estado do país, os hábitos da xente, e a experiencia que tivemos a este respecto, é evidente que os impostos directos non nos proverán de sumas considerables de diñeiro. En van se multiplicaron as leis impositivas; en van se ensaiaron novos métodos de recadación, pois sempre defraudan as esperanzas públicas e continúan baleiras as tesourarías dos Estados. O sistema popular de administración que é inherente á natureza mesma dun Goberno popular, xunto coa escaseza real de diñeiro por causa da abatida e mutilada situación comercial, lograron ata o momento derrotar todo intento amplo por recadar, e co tempo convenceron aos nosos diversos corpos lexislativos de que resulta insensato pretender conseguilo.

A ninguén que estea ao tanto do que pasa noutros países lle sorprenderá esta circunstancia. Nun país tan opulento como Gran Bretaña, onde debe ser moito máis tolerable o peso dos impostos directos debido á maior riqueza e onde o Goberno é moito máis vigoroso que en América, a gran maioría dos ingresos nacionais proveñen, sen embargo, de impostos de tipo indirecto, desde dereitos de aduana a impostos ao consumo⁵¹. Unha

⁵¹ O termo inglés aquí empregado por Hamilton, «excises», refírese á potestade estatal de enviar un oficial a examinar todos os artigos de consumo nunha casa, para así determinar as súas obrigas tributarias ao respecto. Para a polémica naquela época sobre todo isto, véxase o Appendix A, (48), de *The Records of the Federal Convention of 1787*, editado por M. Farrand. (N. dos T.).

gran proporción destes ingresos impositivos vén de aranceis sobre artigos de importación.

É evidente que en América seguiremos dependendo deste tipo de impostos durante moito tempo como fonte principal dos nosos ingresos tributarios. En xeral hai que establecer uns límites estreitos aos impostos ao consumo. O xenio popular malamente soportará un espírito de lexislación tributaria inquisitorial e imperioso. Por outra parte, os petos dos granxeiros mostran receo ante impostos non desexados sobre as súas casas e terras, abonando cantidades exiguas. O patrimonio persoal é un fondo tan precario e invisible que só pode ser gravado pola axencia imperceptible de impostos sobre o consumo.

Se estes comentarios teñen algún fundamento, entón o que mellor se adapta ao noso benestar político será un estado de cousas que nos facilite ao máximo o perfeccionamento e a extensión dun recurso tan valioso. E en realidade non pode haber dúbida ningunha de que este estado de cousas ha de descansar sobre a base dunha Unión xeral. En tanto en canto fomenta os intereses comerciais, tamén tenderá a incrementar os ingresos tributarios procedentes desa fonte. En tanto en canto contribúa a simplificar e facer máis eficaces os regulamentos para recadar tales impostos, tamén servirá para facer que a taxa impositiva sexa máis produtiva e poñerá en mans do Goberno a posibilidade de aumentar a taxa sen prexudicar o comercio.

A situación relativa destes Estados, cos seus múltiples ríos entrecruzados e baías costeiras, a fácil comunicación en todas direccións, a afinidade en lingua e costumes, os hábitos establecidos de intercambio, todo iso coadxuva para fomentar un comercio ilegal entre Estados e fai probable que sexa frecuente saltarse o regulamento comercial. Cada Estado ou confederación estará receoso dos demais, e terá que evitar as tentacións que ofrece este tipo de comercio facendo que sexan máis baixos os seus impostos que os dos seus veciños. A natureza dos nosos Gobernos non permite que nun futuro próximo se poidan establecer pre-

caucións tan rigorosas como as dos países europeos, que vixían as vías de entrada por terra e mar aos seus países e aínda así non logran obstaculizar de todo as ousadas estratagemas da avaricia.

En Francia hai un exército de patrullas (como alí se denominan) que constantemente protexen a súa regulamentación fiscal ante as incursións dos contrabandistas. O Sr. Necker⁵² estima que superan as vinte mil patrullas. Isto demostra o inmensamente difícil que é evitar este tipo de tráfico onde haxa unha vía de comunicación interior, e mostra claramente as desvantaxes que pesarían sobre a recadación de impostos neste país se, por desunión, os Estados se viran na situación na que se atopa Francia con respecto aos seus veciños. Nun país libre serían intolerables os poderes arbitrarios e vexatorios que necesariamente han de exercer estas patrullas.

Pero, se pola contra, houbera só un Goberno que se estenda por todos os Estados, entón para controlar a maioría do noso comercio só habería que vixiar *nunha dirección* —a *costa atlántica*—. Os barcos procedentes de países estranxeiros e fretados con cargamentos valiosos rara vez se arriscarían a algo tan complicado e grave como intentar descargar antes de chegar a porto. Terían que preocuparse tanto dos perigos da costa coma de ser avistados, quer antes quer despois de alcanzar o seu destino final. Un grao normal de vixilancia sería suficiente como para evitar calquera infracción material dos ingresos impositivos. Uns cantos navíos armados, estacionados convenientemente nas bocanas dos nosos portos poderían actuar como útiles sentinelas da lei sen ocasionar un gran gasto. Tendo o Goberno un único interese por evitar que sexa violada a lei, a súa eficacia veríase fortalecida ao haber colaboración con ela en cada Estado. Tamén deberíamos preservar coa Unión unha vantaxe que a natureza nos ofrece, e

⁵² Trátase de Jacques Necker, banqueiro suízo e ministro de facenda con Luís XVI, pai de Madame de Staël. Hamilton coñecía moi ben o seu celebrado tratado en tres volumes *De l'administration des finances de la France* (París, 1784), cuxa tradución inglesa apareceu en Londres en 1785. (N. dos T.).

á que renunciaríamos se nos separásemos. Os Estados Unidos encóntranse a gran distancia de Europa e a unha distancia considerable de calquera outro lugar co que teríamos extensos intercambios de comercio exterior. Sería imposible a pasaxe entre eles e nós nunhas cantas horas ou nunha soa noite, como ocorre entre as costas de Francia e Gran Bretaña. Isto resulta constituír unha prodixiosa salvagarda contra o contrabando directo con outros países; pero o contrabando indirecto dun Estado a outro sería fácil e seguro. Calquera persoa con discernimento percibe a palpable diferenza entre a importación directa de ultramar e a importación indirecta por vía dun Estado veciño, en pequenos fardos segundo haxa oportunidade, con posibilidades adicionais de transporte por terra.

Polo tanto, está claro que lle custará moito menos estender os impostos sobre a importación a un Goberno nacional que a un Estado por separado ou unha confederación de varios Estados. Creo poder afirmar que ata agora estes impostos non superaron unha media do tres por cento en ningún Estado. En Francia estímase que chegan ao quince por cento, e en Gran Bretaña alcanzan unha cifra aínda maior. Non parece haber razóns de peso contra incrementalos ao polo menos o triplo no noso país. Unha regulación federal que só tivera como obxecto os licores podería prover uns ingresos considerables. Aplicando aos Estados Unidos a mesma porcentaxe de importación que hai neste Estado⁵³, poderíase estimar que importa polo menos catro millóns de galóns, os cales, a un xilín por galón, producirían uns ingresos de duascenas mil libras. Este artigo facilmente podería soportar esta taxa impositiva, e isto tendería, polo tanto, a diminuír o seu consumo, o cal sería favorable para a agricultura, a economía, a moralidade e a saúde da sociedade. É posible que non haxa outro obxecto de exceso nacional como este do alcohol.

Cal sería a consecuencia de non poder facer pleno uso deste recurso ata o seu límite? Unha nación non pode durar moito

⁵³ Nova York. (N. dos T.).

sen ingresos. Desprovista deste apoio esencial, ha de renunciar á súa independencia e caer na degradación de ser unha provincia. Ningún Goberno accede voluntariamente a incorrer neste extremo. Por tanto, pase o que pase, é fundamental dispoñer de ingresos tributarios. E se neste país a maior parte dos impostos non provén do comercio, o seu peso opresivo forzosamente recaerá sobre a posesión da terra. Xa se indicou que os impostos ao consumo están en tan pouca consonancia cos desexos do pobo, que apenas se poderá usar o devandito instrumento impositivo. De feito, nos Estados nos que o traballo é case exclusivamente agrícola, os obxectos desta imposición son insuficientes como para permitir recadar extensamente por esta vía. Dada a dificultade en contabilizar o patrimonio persoal (como xa se dixo), non pode ser fonte de amplas recadacións salvo pola vía de máis impostos sobre o consumo. Nas cidades máis poboadas isto podería ser obxecto de argalladas sen conto que permitan oprimir ás persoas sen beneficiar realmente ao Estado. Pero fóra destes círculos, o patrimonio persoal en gran medida poderá evadir o escrutinio e a man do recadador de impostos. Dun modo ou doutro hai que satisfacer as necesidades do Estado e, a falta doutros recursos, o peso principal da carga pública recaerá sobre os propietarios da terra. E dado que, por outra parte, nunca hai ingresos suficientes como para cubrir as necesidades do Goberno, a menos que todas as posibles fontes de financiamento estean abertas ás súas demandas, as finanzas da comunidade —baixo unha situación tan vergonzosa— non alcanzarán un estado de respecto e seguridade. Polo tanto, non teremos sequera o consolo dunha tesouraría repleta para compensar a opresión da valiosa clase de cidadáns dedicados ao cultivo da terra. As angustias públicas e privadas xuntas, en triste concerto, deplorarán ao unísono a loucura daqueles consellos que levaron á desunión.

Publius [Hamilton]

Número 13

Continuación do mesmo tema nunha perspectiva económica: a prexudicial alternativa de formar diversas confederacións

The Independent Journal, 28 de novembro de 1787

Relacionado co tema da recadación é razoable considerar, ademais, o da economía. O diñeiro que se aforra nun propósito pode ser utilizado con éxito para outro, e así haberá que substraer moito menos dos petos do pobo. Se os Estados están unidos baixo un Goberno, só haberá que custear un conxunto de institucións nacionais. Pero se están divididos en varias confederacións, haberá que prover para tantos conxuntos de institucións nacionais como confederacións haxa, e cada unha delas tería departamentos tan extensos como os necesarios para un Goberno que representara ao conxunto. A separación dos Estados en trece soberanías inconexas é un proxecto tan extravagante e ategado de perigos que non debería contar con moitos defensores. As ideas das persoas que especulan sobre o desmembramento do imperio parecen inclinarse xeralmente por establecer tres confederacións —unha composta polos catro Estados setentrionais, outra polos catro centrais, e unha terceira cos cinco Estados meridionais—. Pouca probabilidade hai de ter máis. Segundo esta distribución, cada confederación ocuparía un territorio maior que o do Reino Unido. Ninguén que estea ben informado pode supoñer que os asuntos dunha confederación así se poderían regular cun Goberno menos comprensivo en competencias ou institucións que o arestora proposto pola Convención. Cando as dimensións dun Estado alcanzan certa magnitude, require a mesma enerxía de goberno e as mesmas formas de administración que un de moita maior extensión. Esta idea non pode ser demostrada de xeito preciso, posto que non hai regra ningunha pola cal medir o impulso do poder civil

necesario para gobernar un número dado de persoas. Pero se se toma en conta que a illa de Gran Bretaña é case comparable a cada unha das supostas confederacións, aínda que contén sobre oito millóns de habitantes, e cando consideramos o grao de autoridade necesario para dirixir as paixóns dunha sociedade tan grande cara ao ben público, non hai razón para dubidar que este mesmo grao de poder sería suficiente para cumprir o mesmo obxectivo nunha sociedade moito máis numerosa. O poder civil é capaz de difundir a súa forza a través dunha zona moi extensa, se está correctamente organizado e exercido e, en certo modo, pode reproducirse en todas as rexións dun vasto imperio por medio do acaído establecemento de institucións subordinadas.

O suposto de que cada confederación constituída polos Estados requirirá un Goberno tan extenso como o que propuxemos, cobra mesmo maior forza se consideramos outra hipótese aínda máis probable que a das tres confederacións como alternativa a unha Unión xeral. Se examinamos coidadosamente consideracións de tipo xeográfico e comercial, xunto cos hábitos e prexuízos dos distintos Estados, temos de concluír que en caso de desunión coligaríanse de xeito natural baixo dous Gobernos. En efecto, cabe esperar que os catro Estados do Leste seguramente se unan entre si polos seus vínculos de simpatía e conexión nacional. Dada a situación de Nova York, este Estado nunca cometería a imprudencia de ter un flanco débil e falta de apoio enfrontado ao peso da devandita confederación. Esta e outras razóns obvias fomentarían o seu ingreso nela. Nova Jersey é un Estado demasiado pequeno para contemplar a posibilidade de ser a fronteira contraria a esta combinación mesmo máis poderosa, e tampouco parece que haxa obstáculos ao seu ingreso. Incluso Pensilvania tería fortes incentivos para unirse á Liga do norte⁵⁴. Un comercio exterior activo baseado na navegación marítima constitúe a súa verdadeira política, en

⁵⁴ Vid mapa p. 143 (N. dos T.).

coincidencia coas opinións e disposicións dos seus cidadáns. Os Estados máis meridionais tal vez estean pouco dispostos a fomentar a navegación marítima, por diversas circunstancias. É posible que prefiran un sistema que dea campo ilimitado a calquera país que queira transportar ou adquirir os seus produtos. Pensilvania tal vez non querría complicar tanto a defensa dos seus intereses, sumándose a unha política tan adversa á súa. Xa que de todos os xeitos terá que ser fronteira, é posible que considere máis acorde coa súa seguridade mostrar o seu flanco cara á menos poderosa Confederación do Sur, que cara á máis poderosa Confederación do Norte. Isto ofreceríalle as maiores garantías para evitar ser o Flandes de América. Calquera que sexa a decisión de Pensilvania, se a Confederación do Norte inclúe a Nova Jersey, non é probable que haxa máis que unha confederación ao sur do devandito Estado.

É totalmente evidente que un Goberno nacional poderase manter mellor con trece Estados que coa metade ou un terzo ou calquera número inferior ao conxunto enteiro. Esta reflexión debería de pesar moito diante dos que se opoñen ao plan proposto pola Convención en razón dos gastos que implicaría. Ao examinar con máis detalle esta última obxección, veremos que claramente descansa sobre un fundamento equivocado.

Se consideramos a pluralidade de institucións civís, a cantidade de persoas que han de ser empregadas en vixiar a comunicación por terra entre as diversas confederacións para evitar o comercio ilícito (xa que este tipo de comercio xurdirá irremisiblemente pola necesidade de conseguir ingresos) e se, polo tanto, temos en conta as forzas militares que xurdirán inevitablemente polas tensións e conflitos dos diversos países en que se dividirán os Estados, como xa demostramos, descubrimos con claridade que a separación resultaría tan daniña para a economía como para o sosego, para o comercio como para os ingresos fiscais e a liberdade de todas as partes implicadas.

Publius [Hamilton]

Número 14

Resposta a unha obxección derivada da extensión da república

The New York Packet, 30 de novembro de 1787

Xa vimos que resulta preciso establecer unha Unión como baluarte contra o perigo exterior, como garantía da paz entre nós mesmos, como gardián do noso comercio e demais intereses comúns, como único substituto daqueles exércitos permanentes que subverteron as liberdades do vello continente e, en fin, como antídoto apropiado ás enfermidades causadas polas faccións, que se mostraron letais para outros Gobernos populares e cuxos alarmantes síntomas xa comezan a agromar entre nós. O único que queda por facer neste ámbito das nosas indagacións, é reparar nunha obxección derivada da gran extensión do país abranguido pola Unión. Será apropiado realizar unhas cantas observacións ao respecto, pois sábese que os adversarios da nova Constitución fan uso dun prexuízo imperante, referido á dimensión da esfera territorial de administración practicable nunha república, suplindo así con dificultades imaxinarias a falta de obxeccións máis sólidas, que en van procuran.

O erro que limita os Gobernos republicanos a un territorio de reducidas dimensións xa foi exposto e refutado en capítulos anteriores⁵⁵. Só comentarei aquí que todo parece apuntar, principalmente, a unha confusión entre o que é unha república e unha democracia, o que conduciu a aplicar á primeira razoamentos derivados da natureza da segunda. A verdadeira diferenza entre estas dúas formas de Goberno xa foi sinalada nunha ocasión anterior⁵⁶. Nunha democracia o pobo réunese e exerce o Goberno en persoa; nunha república réunese en asemblea e góbrenase por medio dos seus representantes e axentes.

⁵⁵ Véxanse os artigos N° 9 e 10 *supra*. (N. dos T.).

⁵⁶ Véxase o artigo N° 10 *supra*. (N. dos T.).

En consecuencia, unha democracia terá que estar limitada a un pequeno territorio. Unha república, polo contrario, pode ser estendida a unha gran rexión.

Hai que engadir a esta fonte de erro fortuíta, os artificios de certos autores célebres, que cos seus escritos xogaron unha parte importante na formación do actual criterio da opinión política. Sendo súbditos de monarquías absolutas, ou limitadas, esforzáronse ou ben por aumentar as vantaxes ou ben paliar as maldades destas formas de Goberno, comparándoas cos vicios e defectos das repúblicas, citando como exemplos ás democracias turbulentas da antiga Grecia ou da moderna Italia. Con esta confusión de termos foi fácil aplicar ás repúblicas observacións que só deberían ser válidas para as democracias —como que só poden ser establecidas entre un número reducido de persoas que vivan a curto raio de distancia as unhas das outras—.

É posible que tal falacia pasase máis desapercibida polo feito de que a maioría dos Gobernos populares da antigüidade foron de tipo democrático. Incluso na Europa moderna, á que debemos o gran principio da representación política, non se observa ningún exemplo de Goberno enteiramente popular fundado por completo sobre este principio. Europa ten o mérito de ter descuberto este gran mecanismo político de goberno, cuxa sinxela actuación permite concentrar a vontade do máis amplo corpo político e dirixir a súa forza cara a un obxectivo requirido polo ben público. Pero a América correspóndelle o mérito de ter feito deste descubrimento a base de repúblicas puras e extensas. Só é de lamentar que algún dos seus concidadáns quixera desposuíla do mérito adicional de mostrar toda a súa eficacia no establecemento do sistema federal de goberno que agora está sendo sometido a consideración.

O natural para unha democracia é que o seu límite non exceda a distancia que poidan atravesar os cidadáns máis remotos para reunirse en asemblea no punto central, de xeito tan frecuente como requiran as súas funcións públicas, e non

incluíndo máis que aqueles que poidan participar en tales funcións. Así, o natural para unha república é que o seu límite non exceda a distancia que poden atravesar os representantes para reunirse no centro, tan frecuentemente como sexa necesario para a administración dos asuntos públicos. Pódese dicir que os límites dos Estados Unidos superan estas distancias? Os que observan que a costa Atlántica é o lado máis extenso da Unión recordarannos como durante trece anos os representantes dos Estados reuníronse case continuamente en asemblea, e non faltaron máis ao Congreso os membros dos Estados máis distantes que os dos máis próximos.

Co fin de formar unha opinión máis correcta sobre este tema tan interesante, fagamos referencia ás dimensións concretas da Unión. Os límites establecidos no tratado de paz⁵⁷ son, ao este o Océano Atlántico, ao sur os 31 graos de latitude, ao oeste o río Misisipi, e ao norte trázase unha liña irregular que en certos puntos está por enriba do paralelo 45 e noutros por debaixo do paralelo 42. A ribeira meridional do Lago Erie está por debaixo desa latitude. A distancia entre as latitudes 31 e 45 é de 973 millas comúns, e desde os 31 graos de latitude ata os 42 graos hai un cómputo de 764 $\frac{1}{2}$ millas. A distancia media sería de 868 $\frac{3}{4}$ millas. Do Atlántico ao Misisipi hai una distancia media que seguramente non supera as 750 millas. Comparando estas distancias coas de varios países europeos, parece demostrable que o noso sistema podería ser equivalente ao deles. Non é moito maior que Alemaña, onde sempre está reunida unha Dieta que representa ao imperio enteiro, ou que Polonia antes do recente desmembramento⁵⁸, onde outra Dieta nacional era depositaria do supremo poder. Deixando a un lado Francia e

⁵⁷ Tratado de París de 1783, que puxo fin á Guerra da Independencia dos Estados Unidos de América. (N. dos T.).

⁵⁸ O primeiro Reparto de Polonia tivo lugar cando, en San Petersburgo (1772), se estipularon as condicións do seu desmembramento. A Dieta polaca viuse forzada a dar a súa conformidade en 1773. Rusia apoderouse de Livonia e Bielorrusia ata o Dwina e o Dniéper. Austria anexionouse os sete voivodatos da Galitzia Oriental e a Pequena Polonia

España, descubrimos que en Gran Bretaña —aínda que de menor tamaño— para chegar ao consello nacional os representantes do extremo setentrional da illa han de viaxar tanto como os que virán das partes máis remotas da nosa Unión.

Aínda que esta visión das cousas móstrase favorable aos nosos argumentos, quedan por realizar algunhas observacións que nos situarán nunha perspectiva aínda máis propicia. En primeiro lugar, hai que recordar que ao Goberno xeral non se lle encomendará todo o poder para facer e administrar as leis. A súa xurisdición limitarase a certos ámbitos que están taxativamente enumerados, que concirnen a todos os membros da república e cuxos obxectivos non se lograrían mediante os esforzos separados das partes. Os Gobernos dos niveis inferiores poderán ocuparse de todos os demais asuntos que poidan xestionar por separado, retendo para tal efecto toda a autoridade e actividade necesarias. Se o plan da Convención propuxera abolir os Gobernos dos Estados⁵⁹, os seus adversarios terían algún fundamento para a súa oposición, aínda que non sería difícil demostrar que se fosen abolidos, o Goberno xeral encontraríase con que, para autopreservarse, veríase axiña obrigado a reinstauralos dotándoos das competencias apropiadas.

Unha segunda observación consiste en que o obxectivo inmediato da Constitución federal é asegurar a unión dos trece Estados orixinais, o cal sabemos que é posible, e de engadir aqueles Estados que xurdan no seu medio ou na súa veciñanza, o que, sen dúbida, resulta igualmente factible. Os arranxos necesarios para resolver aqueles espazos e seccións do noso territorio que se sitúan na fronteira do noroeste quedarán en mans daqueles que polos seus descubrimentos e a súa experiencia adicional estean á altura de tal labor.

(agás Cracovia). Prusia, pola súa parte, fíxose coa «Prusia Central» (coa excepción de Danzig e Thorn), e outros territorios que alcanzaban ata o río Niemen. (N. dos T.).

⁵⁹ A «consolidation» dos estados federados nunha soa república centralizada era o argumento fundamental de «antifederalistas» como *Brutus* ou *Cato* contra o texto da Constitución proposto pola Convención de Filadelfia. (N. dos T.).

En terceiro lugar, temos que observar que o intercambio entre as partes da Unión estará facilitado polas melloras adicionais que esta introducirá. En todas partes acurtaranse e manteranse as estradas, multiplicaranse e melloraránse as pousadas para os viaxeiros, abrirase no Leste unha vía de navegación interior que se estenderá practicamente polos trece Estados. A comunicación entre os distritos occidentais e atlánticos, e entre as distintas partes de cada un, chegará a ser máis e máis fácil mediante as numerosas canles que a natureza xenerosamente fixo entrecruzar o noso país, aínda que a arte de conectalos e completalos albíscase non exenta de dificultades.

Unha cuarta consideración, de maior calado, é que case todos os Estados posuirán fronteiras nun lado ou outro e así, pola súa propia seguridade, terán incentivos para sacrificar algo en aras da protección nacional. Os Estados que están a maior distancia do corazón da Unión, e que, por tanto, menos gozarán dos beneficios que máis comunmente circulen, á vez terán como veciños a países estranxeiros e en consecuencia estarán ás veces máis necesitados da nosa forza e dos nosos recursos. Para Xeorxia, ou para os Estados que forman a nosa fronteira occidental, ou a nororiental, pode ser inconveniente ter que enviar representantes á sede do Goberno, pero sería mesmo máis inconveniente ter que loitar sós contra un exército invasor, ou sufragar o custo completo das precaucións que fan falta ao convivir constantemente co perigo. Polo tanto, se nalgúns aspectos obteñen beneficios da Unión en menor medida que os Estados menos periféricos, noutros aspectos, en cambio, derivan maiores vantaxes diso, e así mantense o apropiado equilibrio en toda ela.

Someto estas consideracións a vós, os meus concidadáns, coa completa confianza de que o bo sentido, que tan a miúdo marcou as nosas decisións, lles dea o peso e valor que merecen. Espero que nunca permitades que as dificultades, por formidables que aparezan ou porque estean en voga os erros sobre os

que se fundan, vos leven a esa visión desesperada e arriscada á cal intentan encamiñarvos os que promoven a desunión. Non escoitedes a voz antinatural que vos di que os americanos como pobo tecido por tantos lazos afectivos, xa non poden convivir como membros dunha soa familia, nin poden asegurarse a felicidade mutua, nin poden, en fin, ser concidadáns dun imperio grande, respectable e florecente. Non escoitedes a voz que de xeito petulante afirma que a forma de goberno recomendada pola Convención é una novidade no mundo político, que ata agora nunca tivo cabida mesmo nas teorías máis excéntricas e que, temerariamente, pretende o imposible. Non, paisanos meus, tapade os vosos oídos a esta linguaxe tan perversa. Pechade os vosos oídos ao veneno que inocula. O sangue irmandado que flúe polas veas dos cidadáns americanos, sangue mesturado que foi derramado en defensa dos seus dereitos sagrados, consagra a súa Unión e sente horror diante da idea de que nos convertamos en estranxeiros, rivais, inimigos. E se habemos de desprezar as novidades, crédeme, a novidade máis alarmante, o proxecto máis aloucado, o intento máis temerario, é o de esgazarnos a cachos co fin de preservar as nosas liberdades e promover a nosa felicidade. Pero, por que habemos de rexeitar o experimento dunha república extensa polo mero feito de constituír algo novo? Non se mostra, precisamente, a gloria do pobo americano, en que pon atención ás opinións expresadas noutros tempos e noutras nacións, sen mostrar unha veneración cega pola antigüidade, os costumes ou os apelidos, o que conduciría ao extremo de desautorizar as propostas do seu propio sentido común, do seu coñecemento da situación actual, e das leccións aprendidas das súas propias experiencias? O mundo estaralle agradecido polo exemplo que dá, e a posteridade pola posesión deste decidido espírito innovador que se presenta no escenario americano defendendo os dereitos dos cidadáns e a felicidade xeral. Se os líderes da Revolución non tivesen dado tan importante paso, sen precedentes, se non tivesen instaurado

un Goberno que rompe cos modelos establecidos, é posible que neste momento o pobo dos Estados Unidos estivese entre as tristes vítimas de consellos desencamiñados, e no mellor dos casos estaría funcionando baixo o peso dalgunha das formas de Goberno que esmagaron as liberdades do resto da humanidade. Afortunadamente para América, e confiamos que para toda a raza humana, seguiron un trazado novo e máis nobre. Conseguiron facer unha revolución sen paralelo nos anais da humanidade. Cultivaron formas de Goberno sen parangón sobre a face da terra. Formaron o deseño dunha gran Confederación⁶⁰ que os seus sucesores han de mellorar e perpetuar. Se as súas obras mostran imperfeccións, sorpréndennos que sexan tan poucas. Se erraron, sobre todo, no que respecta á estrutura da Unión, este era precisamente o traballo máis difícil de realizar. Pois ben, tal traballo foi remodelado agora no texto da vosa Convención, e sobre esta súa proposta debedes agora deliberar e tomar unha decisión.

Publius [Madison]

Número 15

Os defectos da presente confederación en relación co principio de legislar para os Estados nas súas capacidades colectivas

The Independent Journal, 1 de decembro de 1787

Ao longo dos artigos anteriores intentei expoñer de forma clara e convincente diante de vós, meus concidadáns, a importancia da Unión para a vosa seguridade e felicidade políticas. Presentei ante vós unha serie de perigos aos que estariades expostos se permitides que o vínculo sagrado unificador do pobo de América sexa cortado ou disolto pola ambición ou a

⁶⁰ Os *Artigos da Confederación* foron aprobados no segundo Congreso Intercontinental o día 15 de novembro do ano 1777. (N. dos T.).

avaricia, por celos ou falsidade. Seguindo con esta indagación na que vos acompaño, acharemos confirmacións adicionais das verdades que se intentan mostrar, grazas a feitos e argumentos que ata agora pasaron desapercibidos. Se o camiño polo que aínda tedes que transitar preséntase laborioso ou arduo, haberedes de recordar que andades á procura de información sobre o tema máis transcendental que poida acaparar a atención dun pobo libre, que o territorio polo que haberedes de pasar é en si moi extenso, e que as dificultades da viaxe foron innecesariamente aumentadas polos labirintos cos que a sofística obstrúe o camiño. O meu obxectivo será o de remover os obstáculos ao voso progreso da maneira máis sintética posible, sen ser menos útil como consecuencia de resultar o máis breve posible.

Seguindo o esquema que tracei na discusión, o seguinte punto a examinar é o da «insuficiencia da Confederación actual para preservar a Unión». Tal vez un se pregunte que necesidade hai de razoar ou demostrar unha aseveración sobre a que non existe nin controversia nin dúbida, coa que concordan tanto as razóns como as emocións de todo tipo de persoas e que, en esencia, é admitida tanto polos detractores coma polos defensores da nova Constitución. A pesar das súas diferenzas noutras cuestións, hai que recoñecer que, en xeral, todos parecen estar de acordo polo menos neste convencemento de que existen imperfeccións palpables no noso actual sistema político e que resulta preciso facer algo para salvarnos da anarquía que se nos aveciña. Os feitos que sustentan esta opinión xa deixaron de ser meras especulacións. Presentáronse con forza diante do pobo en xeral, arrancando finalmente daqueles cuxa política equivocada foi o artífice principal do noso desenlace actual, unha reticente confesión sobre a realidade dos defectos na estrutura do noso Goberno federal, xa sinalados extensamente e lamentados polos intelixentes amigos da Unión.

Certamente poderíase dicir que, practicamente, chegamos á última fase da humillación nacional. Apenas existe modo algún

de ferir o orgullo ou degradar o carácter dunha nación independente que non experimentásemos en América. Temos obrigas que habemos de cumprir en nome dos lazos de respecto que existen entre as persoas? Estas son violadas constantemente e sen rubor. Contraemos débedas con estranxeiros e cidadáns nosos, en tempos de ameaza inminente a nosa supervivencia política? Segue sen haber ningunha provisión adecuada ou satisfactoria para o seu pago. Temos valiosos territorios e importantes prazas en mans de potencias estranxeiras que xa deberían ter sido devoltos por expresa estipulación?⁶¹ Aínda os reteñen, en prexuízo tanto dos nosos intereses como dos nosos dereitos. Estamos en condicións de poder mostrar rexeitamento ou repeler agresións? Non temos nin tropas, ni tesouraría, nin Goberno⁶². Estamos sequera en condicións de protestar con dignidade? Primeiro habería que resolver as xustas imputacións que hai contra nós de acordo con este tratado. Temos dereito, tanto por natureza como por tratado, a navegar libremente polo río Misisipi? España exclúenos diso. Non hai que recorrer á débeda pública como unha fonte indispensable para tempos de perigo xeral? Parece que a tivésemos abandonado como unha causa desesperada, se non perdida para sempre. O comercio é importante para a riqueza nacional? O noso non podería alcanzar un punto máis baixo. O ser considerado con respecto polas potencias estranxeiras non nos salvagarda das usurpacións externas? Polo desatino do noso Goberno mesmo teñen prohibido tratar con nós. Os nosos embaixadores no estranxeiro son meros adobíos de soberanía finxida. A diminución repentina do valor da terra, sen que haxa causa natural, non é síntoma dunha aflición nacional? Na maioría do país o prezo da terra cultivada

⁶¹ Hamilton refírese aquí ao incumprimento por parte dos británicos do artigo VII do Tratado de Paz de 1783. Os británicos, pretextando, pola súa parte, o incumprimento doutros artigos do Tratado de París polos Estados Unidos, mantiveron algúns postos fronteirizos no lado americano da fronteira. (N. dos T.).

⁶² Quero dicir, da Unión.

é moi inferior ao que se podería esperar dada a cantidade de terra baldía á venda. Isto só se pode explicar pola falta de confianza tanto privada coma pública que prevalece por todas as partes, o cal tende a depreciar todo tipo de propiedade. Non é o crédito privado, o amigo e patrón da industria? O crédito máis útil —o relacionado cos préstamos— áchase reducido a mínimos, máis por causa da inseguridade que por unha escaseza real de diñeiro. Para acurtar esta enumeración de particulares que non proporcionan nin pracer nin instrución, cabe preguntarse, houbo en xeral algún sinal de desorde nacional, de pobreza e insignificancia, que poida padecer unha comunidade tan rica en vantaxes naturais como a nosa e que non forme xa parte do escuro catálogo das nosas desgrazas públicas?

Esta triste situación véusenos enriba polas máximas e os consellos daqueles que agora nos disuaden de adoptar a Constitución proposta. Non contentos con levarnos ao borde do precipicio, parece que estean resoltos a botarnos ao abismo que nos espera. Paisanos meus, impelidos por todos os motivos que deberan influír nun pobo ilustrado coma o noso, tomemos unha postura firme en favor da nosa seguridade, tranquilidade, dignidade e reputación. Rompamos por fin o feitizo fatal que xa nos seduciu demasiado tempo, conducíndonos por camiños alleos aos da felicidade e a prosperidade.

Como xa se comentou, é verdade que feitos tan visibles que non se poden ignorar produciron unha especie de acordo xeral coa proposición abstracta de que existen defectos manifestos no noso sistema político nacional. Pero os antigos adversarios das medidas federais destrúen a utilidade desta concesión, ao opoñerse vigorosamente a un remedio baseado nos únicos principios que poden ofrecer posibilidades de éxito. Admiten que o Goberno dos Estados Unidos está desprovisto de enerxía, pero loitan en contra de outorgarlle aqueles poderes que son necesarios para proporcionar esta enerxía. Parece que seguen apuntando a solucións ofuscadas e irreconciliables —a aumentar a

autoridade federal sen diminuír a autoridade dos Estados, a que a Unión teña soberanía e os seus membros completa independencia—. En definitiva, aínda parecen profesar unha devoción cega ao monstro político do *imperium in imperio*. Isto require unha mostra detallada dos principais defectos da Confederación, para demostrar como os males sufridos non proceden de imperfeccións nimias ou parciais, senón de erros básicos na estrutura do edificio que non poden ser emendados sen unha alteración dos principios fundamentais e dos piares centrais deste tecido.

O gran e fundamental vicio na construción da actual Confederación é o principio de *lexislación* para os *Estados* ou *Gobernos*, nas súas *capacidades corporativas* ou *colectivas*, en contraposición cos *individuos* que os compoñen. Aínda que este principio non se estende a todos os poderes delegados á Unión, impregna e goberna a aqueles sobre os que depende a eficacia dos demais. Agás na regra de demarcación de distritos electorais, os Estados Unidos teñen discreción total para conseguir fondos e persoal, pero non teñen autoridade ningunha para conseguir ningún dos dous por regulación directa dos cidadáns americanos en canto individuos. Como consecuencia disto, teoricamente as súas resolucións ao respecto son leis constitucionalmente aplicables aos membros da Unión, pero na práctica resultan meras recomendacións que os Estados poden observar ou ignorar ao seu criterio.

É un caso singular dos caprichos do cerebro humano, que tras todas as advertencias sobre isto que recibimos da experiencia, aínda haxa individuos contrarios á nova Constitución porque se desvía dun principio que foi a praga da anterior e que resulta, en si mesmo, obviamente incompatible coa idea de *Goberno*. En resumo, para poder executar este principio, en vez da benigna influencia da maxistratura faría falta a violenta e sanguinaria actuación da espada.

Non hai nada absurdo ou pouco factible na idea dunha liga ou alianza entre nacións independentes, con certos fins defini-

dos de xeito preciso nun tratado que regule todos os detalles de tempo, lugar, circunstancias e cantidades, non deixando nada á discreción futura, e dependendo da boa fe das partes para a súa execución. Existen convenios deste tipo entre todas as nacións civilizadas, suxeitos ás vicisitudes normais de paz e guerra, de cumprimento e incumprimento, segundo diten os intereses ou as paixóns das potencias contraentes. A principios deste século houbo unha furia epidémica en Europa favorable a esta especie de convenios, esperando fervorosamente os políticos da época uns beneficios que nunca se fixeron realidade. Con vistas a establecer un equilibrio de poder e unha paz nesa parte do mundo, esgotaron todos os recursos posibles de negociación, formando alianzas triplas e cuádruplas. Pero apenas se formaron, foron rotas, dando á humanidade unha lección angustiada pero instrutiva sobre a pouca confianza que cabe depositar en tratados que non inclúen máis sancións que as obrigas da boa fe, opoñendo consideracións xerais de paz e xustiza ao influxo efectivo de calquera interese ou paixón inmediata.

Se os Estados individuais que integran este país se dispoñen a manter unha relación similar uns con outros, deixando a un lado o proxecto dunha *superintendencia discrecional* xeral, este esquema sería, en efecto, pernicioso e causaríanos todas as desgrazas que enumeramos na primeira parte, pero polo menos tería o mérito de ser coherente e factible. Abandonando toda esperanza dun Goberno confederado, teríamos entón unha simple alianza ofensiva e defensiva. Nesta situación alternaríamos entre a amizade e a inimidade duns con outros segundo ditasen os nosos celos e rivalidades, fomentados polas intrigas de nacións estranxeiras.

Pero se nos negamos a estar expostos a unha situación tan perigosa, e se seguimos dedicados ao deseño dun Goberno nacional, ou o que é o mesmo, dun poder de superintendencia baixo a dirección dun Consello común, debemos estar dispostos a incorporar ao noso plan aqueles ingredientes considerados constituti-

vos da diferenza esencial entre unha Liga e un Goberno: temos de estender a autoridade da Unión ao único destinatario apropiado dun Goberno, isto é: aos cidadáns en canto particulares.

Gobernar implica ter o poder de legislar. Como concepto, a lei contén unha idea fundamental: ha de estar acompañada dunha sanción, ou noutras palabras, dunha pena ou un castigo por incumprimento. Se non hai unha pena ligada ao incumprimento, entón resolucións ou mandamentos que se supoñen leis, de feito, non pasan de ser meros consellos ou recomendacións. Calquera que sexa o castigo, só pode ser inflixido de dúas maneiras: ou ben pola axencia dos tribunais e ministros de xustiza, ou ben pola forza militar; pola *coerción* da maxistratura, ou pola *coerción* das armas. O primeiro tipo obviamente só se aplica aos individuos, e o segundo necesariamente emprégase contra os corpos políticos, ou comunidades, ou Estados. É evidente que en última instancia ningún tribunal ten procedementos para forzar o cumprimento das leis. Pódense ditar sentenzas por incumprimento de obrigas, pero estas sentenzas só se poden levar a cabo por medio da espada. Nunha asociación onde a autoridade xeral só alcanza aos corpos colectivos das comunidades que a compoñen, cada infracción das leis implica un estado de guerra, e a forza militar convértese no único instrumento para a obediencia civil. Desde logo, tal estado de cousas nin merece o termo de Goberno, nin ningunha persoa prudente lle encomendaría a súa felicidade.

Houbo un tempo en que se nos dixo que, por parte dos Estados, non cabería esperar infraccións das regulacións da autoridade federal, e que un sentido de interese común rexería a conduta dos respectivos membros, dando luz ao acato total de todas as regulacións da Unión. Hoxe en día este tipo de linguaxe figúrasenos sen sentido, e moito do que actualmente oímos das mesmas fontes haberémolo de considerar igualmente desprovisto de sentido, unha vez atendamos ás leccións adicionais do mellor oráculo da sabedoría, que non é outro que a

experiencia. Esta posición fai patente a ignorancia das fontes que realmente activan a conduta humana, e contradí as razóns iniciais que deron pé ao establecemento do poder civil. Por que razón se instituíron os Gobernos? Porque en ausencia de coacción, as paixóns humanas non se axustan aos ditames da razón e da xustiza. Acaso se descubriu que as agrupacións sociais actúan con maior rectitude e desinterese que os individuos? Todo observador agudo inferiu o oposto en canto á conduta humana, e esta inferencia está fundada en razóns obvias. O interese pola reputación inflúe menos cando a infamia dunha acción mala hase de repartir entre varios que cando recae sobre un só. Nas deliberacións das agrupacións humanas un espírito de facción tende a mesturar o seu veneno, a miúdo animando aos seus membros a deshonestidades e excesos polos cales, como individuos, estarían avergonzados.

Ademais de todo isto, hai na natureza do poder soberano unha impaciencia por controlar, que predispón aos que o exercen a ver con malos ollos todo intento externo por restrinxir ou dirixir as súas accións. Por causa deste espírito resulta que en cada asociación política que se forma baixo o principio de unir nun interese común varias soberanías inferiores, acharase unha especie de tendencia centrífuga constante a que os orbes subordinados ou inferiores se afasten do centro común. Esta tendencia non é difícil de explicar, pois ten a súa orixe no amor ao poder. Un poder controlado ou limitado case sempre é rival ou inimigo do poder que o controla ou limita. Esta simple proposición móstranos que non se pode esperar que os administradores dos asuntos dos membros dunha confederación estean sempre dispostos, con perfecto bo humor e imparcial respecto polo ben común, a executar as resolucións ou os decretos dunha autoridade xeral. Da natureza dos seres humanos resulta, máis ben, todo o oposto.

Se as medidas da Confederación non poden ser executadas sen a intervención das administracións dos Estados, haberá

poucas posibilidades de que se executen. Teñan ou non o dereito constitucional, os gobernantes dos membros respectivos lanzaranse a xulgar se as medidas resultan ou non apropiadas. Considerarán se o proposto ou requirido se conforma aos seus propios intereses ou obxectivos inmediatos, e os inconvenientes momentáneos que poderían ou non xurdir ao adoptar estas medidas. Todo isto farase cun espírito de escrutinio interesado e desconfiado, sen atender ás circunstancias e ás razóns de Estado que son esenciais para un xuízo correcto, e con esa forte predilección polos intereses locais que non falla en desencamiñar unha decisión. Este mesmo proceso repetirase en todos os membros que constitúen o corpo, e a execución dos plans deseñados por un consello do conxunto sempre flutuará segundo a discreción da opinión mal informada e do prexuízo de cada parte. Aqueles que estean ao tanto de como funcionan as asembleas populares terán comprobado o difícil que é chegar a resolucións harmoniosas sobre puntos importantes, mesmo cando non hai presión de circunstancias externas. Poderanse imaxinar doadamente o imposible que ha de ser, entón, inducir a varias destas asembleas, deliberando a certa distancia uns de outros, e non todos ao mesmo tempo nin baixo as mesmas impresións, a que cooperen por moito tempo cara ao cumprimento duns obxectivos comúns cun mesmo parecer.

No noso caso, baixo a Confederación, fai falta a concorrencia de trece vontades soberanas distintas para a completa execución de cada medida importante que proceda da Unión. Sucedeu o que xa se podía ter previsto con anterioridade. Non se executaron as medidas ditadas pola Unión, e as infraccións dos Estados chegaron paso a paso ata o extremo, alcanzando ao cabo a frear todas as rodas do Goberno nacional e a causar unha terrible inmovilidade. Actualmente o Congreso apenas posúe os medios para salvar as aparencias na administración, ata que os Estados poidan poñerse de acordo sobre un substituto máis substancial para a presente sombra de Goberno federal.

Agora ben, as cousas non chegaron de repente a este extremo tan desesperado. As causas xa mencionadas produciron ao principio graos desiguais e asimétricos de cumprimento dos requirimentos da Unión. As maiores deficiencias dalgúns Estados foron exemplos a seguir, suplindo un pretexto e unha tentación para os que cumprían ou incumprían en menor medida. Por que deberíamos facer máis que os demais que están embarcados con nós nunha mesma viaxe política? Por que deberíamos consentir soportar unha maior proporción da carga común da que nos corresponde? O egoísmo humano non pode resistir estas suxestións, e incluso persoas de carácter reflexivo, capaces de prever as consecuencias máis remotas, non puideron combater isto sen vacilar. Entregándose á voz persuasiva do interese ou da conveniencia inmediata, cada Estado sucesivamente, retirou o seu apoio ata que o enteiro edificio, fráxil e vacilante, parece que está a punto de caer sobre as nosas cabezas e nos esmagar baixo os seus cascallos.

Publius [Hamilton]

Número 16

Continuación do mesmo tema: guerra civil e morte da Unión

The New York Packet, 4 de decembro de 1787

O experimento que fixemos, baixo os artigos da Confederación, de legislar para Estados ou comunidades na súa capacidade colectiva e non para cidadáns, xa mostrou ben ás claras ao que conduce. Ademais, está testemuñado polos sucesos que tiveron lugar en todos os outros Gobernos de tipo confederados que teñamos información, influíndoos na proporción en que prevaleza este tipo de sistema neles. A confirmación deste feito merece ser examinada de maneira concreta e precisa. De todas as confederacións que a historia da antigüidade transmitiunos,

e na medida en que permanecen vestixios delas, indicarei tan so que a Liga Licia e a Liga Aquea⁶³ parecen ter estado máis libres das ataduras deste errado principio, e en consecuencia foron as que máis mereceron ser —e foron— liberalmente eloxiadas polos autores políticos.

Sen lugar a dúbidas, este principio a evitar podería ser chamado, certamente, o xerador de anarquía. Vimos como dun xeito natural e inmediato propicia o incumprimento entre os membros da Unión, e cando isto ocorre o único remedio constitucional é o uso da forza, que ten como resultado subseguinte a guerra civil.

Queda por ver ata que punto unha máquina de goberno tan odiosa sería sequera capaz de cumprir o seu propósito no noso contexto. Sen un nutrido exército constantemente a disposición do Goberno nacional, non podería empregar forza ningunha, ou cando puidera facelo sería, en suma, unha guerra entre distintas partes da Confederación por infraccións dos termos dunha liga na cal probablemente prevalecería a combinación máis poderosa, ora dos que apoian, ora dos que resisten a autoridade xeral. Rara vez se daría o caso de que o incumprimento se limitase a un só membro, e se houberse máis dun faltando á súa obriga, unha situación común induciríao a unirse en defensa común. Se un Estado grande e influente fose o agresor, seguramente tería peso suficiente entre os seus veciños como para atraerse a algún outro como aliado da súa causa, á parte do motivo de simpatía. Sería fácil que se ideasen argumentos artificiosos sobre supostos perigos á liberdade xeral. Poderían inventar, sen dificultade, excusas plausibles para explicar as deficiencias da súa parte, creando alarma, inflamando paixóns e chegando a gañarse a boa vontade mesmo daqueles Estados aos que non se puidera imputar ningunha violación ou omisión

⁶³ As Ligas gregas, Licia e Aquea, constitúen, conxuntamente coa Anfictionía de Delfos (Cfr. *infra* núm. 18, da autoría de Madison), os tres exemplos máis citados nos debates da Convención e n' *O Federalista*, para a discusión histórica dos precedentes (negativos) da República federal norteamericana. (N. dos T.).

de obriga. A veces, o incumprimento dos membros de maior peso podería resultar dunha ambiciosa premeditación por parte dos seus gobernantes, para desfacerse de todo control externo sobre os seus plans de engrandecemento persoal. A este fin hai que supoñer que con antelación entaboarían relacións con individuos destacados de Estados veciños. Se non encontrasen socios en casa recorrerían á axuda de potencias estranxeiras, que terían motivos sobrados para fomentar disensións na Confederación por temor a que alcance unha unión firme. Non hai límites ás paixóns humanas unha vez que se desenvaiña a espada. Os Estados que sufriran baixo as armas da Unión, seguindo as propostas do seu orgullo ferido e a instancias do seu irado resentimento, chegarían a extremos para vingar a afronta ou evitar a desgraza da submisión. É probable que a primeira guerra deste tipo finalizara coa disolución da Unión.

Isto poderíase considerar como unha posibilidade de morte violenta da Confederación. Agora ben, a súa morte máis natural parece ser a que estamos a punto de presenciar se non se renova en breve o sistema federal de maneira que sexa máis substancial. Considerando o temperamento deste país, non é probable que os Estados cumpridores apoiem a autoridade da Unión a miúdo, entrando en guerra cos Estados incumpridores. Sempre haberá maior disposición a seguir o camiño máis fácil de poñerse á altura dos membros incumpridores e seguir o seu exemplo. Deste modo, a culpabilidade de todos converterase na seguridade de todos. As nosas experiencias pasadas mostraron claramente como actúa este espírito. De feito, habería unha dificultade insuperable: esclarecer cando sería correcto empregar a forza. No tema das contribucións pecuniarias, que sería a fonte de máis frecuentes incumprimentos, a miúdo sería imposible clarear se se trata dun problema de non querer ou de non poder. Sempre cabería este último pretexto. Tería que ser un caso moi flagrante, no que se puidera detectar a súa falsidade con suficiente certeza, para xustificar o severo recurso á

coacción. É doado de ver que, cada vez que xurdira este problema, a maioría que prevaleza, daquela, no consello nacional tería un amplo campo para exercer as súas ideas facciosas, parciais e opresivas.

Non custa moito demostrar que os Estados non deberían optar por unha Constitución nacional que só se poida manter co instrumento dun gran exército continuamente mobilizado para executar os requirimentos e decretos ordinarios do Goberno. E non obstante, lévannos claramente a esta alternativa aqueles que desexan negarlle á Unión o poder de gobernar directamente sobre os cidadáns individuais, sen mediación dos Estados. Se é que se puidera poñer en funcionamento tal tipo de proxecto, dexeneraría inmediatamente en despotismo militar, aínda que evidentemente será achado imposible de realizar. Os recursos da Unión son insuficientes para manter un exército capaz de facer que os Estados máis grandes cumpran coas súas obrigas, e nunca chegaremos tan sequera a ter os recursos para formar tal exército. Quen considere a presente poboación e forza de varios destes Estados por si sós, e o que chegarán a ser apenas pase medio século, enseguida desbotará como van e utópico calquera plan que teña por intención regular os seus movementos por medio de leis só aplicables aos mesmos na súa capacidade colectiva e executables por coerción. Un proxecto de tales características é case tan romántico como aquel suposto espírito domador de animais que se atribuíu aos fabulosos heroes e semideuses da antigüidade.

Nunca resultou eficaz o principio de legislar para Estados soberanos baseándose na coerción militar, mesmo naquelas confederacións compostas por membros con tamaño inferior a moitos dos nosos condados. Rara vez se intentou utilizar esta vía, e só contra os membros máis febles. Na maioría dos casos, un intento de coerción do obstinado incumplidor foi o sinal de partida dunha sanguenta guerra na que a metade da Confederación levanta os seus estandartes contra a outra metade.

Se dalgún modo se puidese constituír un Goberno federal capaz de regular os asuntos comúns e preservar a tranquilidade xeral, unha mente intelixente concluiría destas observacións que ha de ser fundado sobre un principio contrario ao que sosteñen os inimigos da Constitución proposta. Deberá ter capacidade de actuación directa sobre as persoas que compoñen a súa cidadanía. Non pode necesitar lexislación intermedia por parte dos Estados, senón que ha de ter poder suficiente para que un maxistrado ordinario poida executar de modo directo as súas resolucións. A maxestade da autoridade nacional ha de ser manifestada por medio dos tribunais de xustiza. Ao igual que os Estados, o Goberno da Unión ha de poder dirixirse de maneira directa ás esperanzas e aos temores⁶⁴ dos individuos, atraendo o apoio daquelas paixóns que teñen a maior influencia sobre o corazón humano. En resumo, deberá posuír todos os medios e ter dereito a usar todos os recursos dispoñibles para executar os poderes encomendados, tal como fan os Gobernos dos Estados particulares.

Cabe obxectar a esta liña de argumentación que se algún Estado tivera desapego á autoridade da Unión podería en calquera instante obstruír a execución das súas leis e levar a cuestión ao campo da forza, que é precisamente o que se lle reprocha ao plan contrario. A plausibilidade desta obxección esvaécese tan pronto advertimos a diferenza esencial entre un mero *incumprimento*, e unha *resistencia directa e activa*. Se se require a interposición do poder lexislativo dos Estados para que unha medida da Unión resulte efectiva, a medida será frustrada só con *non actuar* ou *actuar evadindo a súa responsabilidade*. Para que o pobo non se alarme percibindo unha ameaza á seguridade da Constitución, poderíase disfrazar este incumprimento de obriga baixo disposicións artificiosas e sen contido. Mesmo pode darse o caso de que algúns gobernantes

⁶⁴ Hobbes, *Leviathan*, «Introduction», *opus cit.* (N. dos T.).

dos Estados se xustificuen e se atribúan méritos polas súas invasións competenciais subrepticias da Constitución, baseándose nalgunha conveniencia, exención ou vantaxe transitoria.

En cambio, se a execución das leis do Goberno nacional non require a intervención dos legislativos dos Estados, isto é, se se aplican directamente aos cidadáns mesmos, os Gobernos membros non poderán interromper a súa aplicación sen exercer aberta e violentamente un poder inconstitucional. Ningunha omisión ou evasión conseguiría este fin. Terían que actuar de tal modo que a súa invasión das competencias nacionais quedaría ao descuberto. Un experimento de tal índole sempre será perigoso diante dunha Constitución que teña un mínimo de competencia para defenderse, e un pobo o suficientemente ilustrado como para distinguir entre un exercicio legal da autoridade e unha usurpación ilegal. O seu éxito dependerá no só dunha maioría facciosa no legislativo, senón tamén dos tribunais de xustiza e do conxunto do pobo. A menos que os xuíces estean en contubernio co legislativo, ditaminarán como inconstitucionais e nulas as resolucións desta maioría por contrarias ás leis supremas da nación. A non ser que o pobo estea contaminado co mesmo espírito que os representantes do seu Estado, poñerase do lado nacional da balanza, dándolle unha decidida preponderancia na pugna. Este tipo de iniciativas rara vez se farán con lixeireza e temeridade, pois poucas veces se poderían levar adiante sen perigo para o autor, agás en casos en que a autoridade federal do Goberno nacional fose exercida de maneira tiránica.

Se xurdira unha oposición ao Goberno nacional pola conduta desordenada de individuos intransixentes ou sediciosos, isto poderíase superar polos medios empregados a diario contra estes mesmos males nos Gobernos dos Estados. Sendo ministros das leis do país, emanen da fonte que emanen, os maxistrados sen dúbida estarán tan dispostos a protexer tanto a lexislación nacional coma a local dos avances da libertinaxe individual. En canto a disturbios e insurreccións, que a veces intranquilizan

á sociedade polas intrigas dunha facción exigua, ou por repentinias ou ocasionais iras que non afectan á maioría da comunidade, o Goberno nacional terá a súa disposición uns recursos máis extensos para a supresión deste tipo de disturbios que ningún dos membros por separado. En canto a aquelas rifas mortais que deriven do descontento co Goberno por razóns de peso ou por contaxio dalgún violento paroxismo popular, e que en certas conxunturas estenden a conflagración a un país enteiro ou a boa parte do mesmo, estas non entran dentro de ningunha regra ordinaria de cálculo. Cando ocorren, adoitan levar consigo revolucións e desmembramentos de imperios. Ningunha forma de Goberno pode evitalas ou controlalas de todo. Resulta por enteiro vana a pretensión de intentar protexerse contra sucesos demasiado poderosos para a previsión ou precaución humana, e sería inútil mostrar obxeccións a un Goberno por non poder facer o imposible.

Publius [Hamilton]

Número 17

Exemplos que mostran como os Gobernos federais tenden máis a dexenerar nunha anarquía dos seus membros que nunha tiranía da cabeza

The Independent Journal, 5 de decembro de 1787

En contraste co exposto e contestado no último capítulo, existe unha obxección de natureza distinta, que pode ser sostida contra o principio de que o Goberno nacional poida legislar directamente para os cidadáns individuais de América⁶⁵. Algún podería argumentar que tendería a converter o Goberno da Unión en algo demasiado poderoso, facilitando a absorción dos poderes

⁶⁵ Hamilton refírese aquí á crítica de *Brutus* á Constitución proposta pola Convección de Filadelfia nas súas cartas «antifederalistas» Nº I e Nº II. Vid. B. Bailyn, *The Debate on the Constitution*, 2 vols., New York: Library of America, 1993; Vol I. p. 167 e ss. (N. dos T.).

residuais que algúns consideran máis apropiados en mans dos Estados para fins locais. Confeso que non consigo descubrir que tentación puideran sentir nunca as persoas encomendadas á administración do Goberno nacional para despojar aos Estados dos poderes descritos, mesmo se temos en conta o amor ao poder, outorgándolle a maior amplitude posible segundo nos dite calquera persoa razoable. Penso que a dirección das forzas da orde interior dun Estado posúe poucos atractivos para a ambición. As mentes gobernadas pola ambición atopan encantos no comercio, as finanzas, a negociación e a guerra, polo cal todos os poderes necesarios para estes obxectivos deberían estar depositados no Goberno nacional xa desde o principio. todos os temas que poidan ser debidamente resoltos pola lexislación local nunca poderán ser cuestións atractivas para a xurisdición xeral, como a administración do dereito privado entre os cidadáns dun mesmo Estado, a supervisión da agricultura e outros temas de índole similar⁶⁶. Polo tanto, é improbable que exista nos consellos federais unha disposición a usurpar poderes relacionados con isto, posto que o intento de exercer os devanditos poderes sería tan problemático como fútil, e por iso a súa posesión non contribuíría nada á dignidade, importancia ou esplendor do Goberno nacional.

Pero poñamos por caso que o mero capricho e o afán de dominar fosen suficientes para xerar tal disposición. Aínda así poderíase afirmar, con toda seguridade, que o bo sentido do corpo que elixe aos representantes nacionais, é dicir, o pobo dos diversos Estados, poñería límite ao desenfreo de apetito tan extravagante. Sempre será moito máis fácil que os Gobernos dos Estados invadan as competencias das autoridades nacionais

⁶⁶ Obsérvese a importante diferenza entre esta valoración de Hamilton dos «poderes residuais» que, segundo o seu criterio, ficarían nas mans dos Estados, e a postulada por Madison no N° 14 *supra*, onde se insiste na limitación dos poderes da Unión («ámbitos taxativamente enumerados») e a conservación dun ámbito competencial substantivo nos Estados. (N. dos T.).

que ao contrario. A proba desta proposición radica no feito de que os Gobernos dos Estados posuirán maior grado de influencia en xeral sobre o pobo, se administran os seus asuntos con integridade e prudencia. Á vez, isto móstranos que hai, intrinsecamente, unha inherente debilidade nas constitucións federais, e que todo esforzo é pouco cando se trata de estruturalas para que teñan toda a forza posible que sexa compatible cos principios da liberdade.

A superior influencia dos Gobernos particulares en parte resultará da construción difusa do Goberno nacional, e sobre todo da natureza dos obxectos nos que se centrará a atención das administracións dos Estados. É un feito constatado que na natureza humana o afecto tende a ser en xeral máis débil canto maior sexa a distancia ou difusión do seu obxecto. De acordo con este principio, unha persoa estará máis vinculada á súa familia que á súa veciñanza, á súa veciñanza que á súa comunidade en xeral, e así, o pobo de cada Estado tenderá a sentir maior simpatía polo seu Goberno local que polo da Unión, a menos que este último leve a cabo unha mellor xestión e así destrúa a forza deste principio.

Esta forte propensión do corazón humano atoparía un gran apoio nos ámbitos competenciais que os Estados regulan. A variedade de intereses minúsculos que necesariamente caerían baixo a supervisión das administracións estatais, formando regueiros de influencia que correrían por cada parte da sociedade, requiriría unha explicación tan minuciosa e pouco interesante que non paga a pena detallalo pola pouca instrución que sacariamos diso.

No campo dos Gobernos dos Estados existe unha vantaxe transcendental que xa de por si é suficiente para deixar vista esta cuestión clara e satisfactoriamente: refírome á administración ordinaria do dereito criminal e civil. Entre todas, esta é a fonte máis poderosa, universal e atractiva de obediencia e apego popular. Sendo o gardián máis inmediato e visible de

vida e propiedade, mostra os seus beneficios e terrores constantemente diante do público, e regula todos aqueles intereses persoais e familiares que máis espertan a sensibilidade da xente. Por iso contribúe máis que ningunha outra circunstancia a inculcar nas mentes dos cidadáns o afecto, a estima e a reverencia polo Goberno. Independentemente de calquera outra influencia, este gran cemento da sociedade, que se difundirá case exclusivamente por vía dos Gobernos dos Estados halles de asegurar un imperio tan absoluto sobre a súa cidadanía que os converterá nun contrapeso permanente e mesmo, ás veces, en perigosos rivais do poder da Unión.

En cambio, o funcionamento do Goberno nacional non estará tan atentamente escudriñado pola masa dos cidadáns, senón que serán persoas con capacidade de reflexión as que prestarán atención e notarán os seus beneficios. En canto aos intereses xerais, estes serán menos aptos para conectar cos sentimentos do pobo e proporcionalmente menos capaces de inspirar un sentido habitual de obriga e un sentimento activo de adhesión. Este razoamento sostense en exemplos abundantes extraídos das experiencias de todas as constitucións federais coas que estamos familiarizados, e todas as demais que se lles parezan no máis mínimo.

Aínda que os antigos sistemas feudais non eran exactamente confederacións, participaban algo da natureza desta especie de asociación. Tiñan unha cabeza común, un xefe ou soberano cuxa autoridade se espallaba pola nación enteira, e certo número de vasalos subordinados ou feudatarios con extensas terras ao seu cargo, e numerosos séquitos de vasalos *inferiores* ou servos que ocupaban e cultivaban a terra baixo unha tenza de lealdade ou obediencia aos propietarios. Cada vasalo principal era unha especie de soberano nas súas propias terras. Como consecuencia disto había unha oposición continua á autoridade do soberano e guerras frecuentes entre os grandes baróns, e mesmo entre os principais feudatarios. O poder da xefatura da

nación a miúdo era demasiado feble como para preservar a paz pública ou protexer ao pobo da opresión dos seus señores máis inmediatos. Os historiadores enfaticamente designan a este período de Europa como os vellos tempos de anarquía feudal.

Cando sucedía que o soberano era un home de vigor e temperamento bélico, con habilidades superiores, conseguía un peso e unha influencia persoal que suplía momentaneamente as necesidades dunha autoridade máis sistemática. Pero en xeral o poder dos baróns triunfaba sobre o do príncipe, e en moitas ocasións despoxábano completamente do seu dominio, constituíndo os grandes feudos en principados ou Estados independentes. Naqueles casos en que finalmente prevalecía o monarca sobre os seus vasallos, o seu éxito debíase principalmente á tiranía daqueles vasallos sobre os seus subordinados. Os baróns ou nobres eran tanto inimigos do soberano como opresores do pobo chairo, e ambos os dous temíanos e odiábanos ata que os perigos e intereses mutuos conseguiron unilos de maneira por cabo fatal para o poder da aristocracia. Se os nobres tivesen actuado con clemencia e xustiza, conservando a fidelidade e devoción dos seus servos e seguidores, seguramente a pugna entre eles e o príncipe teríalles resultado favorable, coa conseguinte limitación ou subversión da autoridade real.

Esta aserción non se funda en meras especulacións ou conxecturas. Entre os múltiples exemplos desta verdade, Escocia presenta un caso convincente. O espírito dos clans que se introduciu de maneira temperán naquel reino, unindo aos nobres e aos seus dependentes por lazos equivalentes aos de parentesco, fixo que o poder do monarca nunca fose equiparable ao da aristocracia, ata que a súa incorporación a Inglaterra freou este espírito de ferocidade e desgoberno, reducíndoo a regras que o subordinaban a un sistema máis racional e enérxico de política civil xa establecido neste último reino.

Os distintos Gobernos baixo unha confederación son comparables a baronías feudais, pero cunha vantaxe: en virtude das

razóns xa argumentadas, xeralmente posuirán a confianza e boa vontade do pobo, e cun apoio tan importante poderán opoñerse eficazmente a calquera exceso do Goberno nacional. Pero sería aconsellable que non puideran contravir a súa autoridade lexítima e necesaria. Hai elementos de similitude na rivalidade de poder de ambos os dous, e na *concentración* de boa parte da forza comunitaria en *depósitos* concretos, que nun caso está a disposición dos individuos e no outro a disposición de corpos políticos.

Un repaso conciso ao sucedido nalgúns Gobernos confederados servirá de exemplo adicional que illustre esta doutrina tan importante. A falta de atención a iso foi a nosa fonte principal de erros políticos, concentrando os nosos receos en dirección equivocada. Examinaremos esta cuestión en próximos capítulos.

Publius [Hamilton]

Número 18

Continuación do mesmo tema: o exemplo das confederacións da Antiga Grecia

The New York Packet, 7 de decembre do 1787

Entre as confederacións da antigüidade⁶⁷, a máis notable foi a das repúblicas gregas asociadas baixo o Consello Anfictiónico⁶⁸.

⁶⁷ Uns meses antes do comezo da Convención de Filadelfia, Madison pechouse en Nova York, seguindo un premeditado «unsocial plan», para estudar e reflexionar sobre as confederacións pasadas e presentes. A súa graduación en Dereito en Princeton e a as súas lecturas previas de teoría política (Locke, Smith, Hume) non eran dabondo para a tarefa que lle agardaba no deseño federal do «american experiment». Con tal motivo pediulle ao seu amigo Jefferson, naquela altura embaixador en París, que lle enviara bibliografía, recibindo un «litterary cargo» con varios centos de libros de pensamento e historia política. O resultado do seu estudio sistemático foi un texto inédito, *On Ancient and Modern Confederacies*, no que o autor analiza os diferentes deseños constitucionais confederais (as Ligas gregas, Suiza, Bélxica, Confederación xermánica). Vid. *The Writings of James Madison*. Ed. G. Hunt, New York: Putnam's, 1901, Vol. II: pp. 369-390. (N. dos T.).

⁶⁸ A Anfictiónia de Delfos constituíu o precedente histórico máis invocado, na época, dos sistemas políticos federais e confederais, non só nos debates da Convención e n'O *Federalista* (vid. Nº 4, 6 e 16 *supra*), senón en obras de ampla difusión a un lado e ao outro do Atlántico, como a moi influente de Bonnot de Mably, *Observations sur l'histoire de la Grèce ou des causes de la prospérité et des malheurs des Grecs* (París, 1766). A retroproyec-

Segundo os mellores estudos sobre aquela célebre institución, presenta unha analoxía instrutiva coa actual Confederación de Estados Americanos.

Os seus membros tiñan o carácter de Estados independentes e soberanos con paridade de voto no Consello federal. Este Consello posuía autoridade xeral para propoñer e resolver o que estimase necesario para o benestar común de Grecia: declarar e facer a guerra, tomar decisións de última instancia en controversias entre os seus membros, multar a agresores, empregar a forza conxunta da Confederación contra unha parte rebelde, e admitir novos membros. Os anfictionias eran os gardiáns da relixión e das inmensas riquezas pertencentes ao templo de Delfos, onde tiñan o dereito de xurisdición en controversias entre os habitantes e aqueles que viñan a consultar o oráculo. Como provisión adicional para aumentar a eficacia dos poderes federais, xuraron dedicarse á mutua defensa e protección das cidades aliadas, castigar o incumprimento deste xuramento, e vingarse por calquera profanación sacrílega do templo.

Sobre o papel e na teoría, este conxunto de poderes aparenta ser suficientemente amplo para responder a calquera propósito xeral, e en varios aspectos concretos supera os poderes enumerados nos Artigos da Confederación. Os anfictionias tiñan nas súas mans unha das principais máquinas sustentadoras de goberno naquela época —a superstición— e ademais posuían unha autoridade expresa para empregar a coerción contra cidades refractarias, pois estaban obrigados mediante xuramento a exercer esta autoridade cando fose necesario.

Non obstante, o experimento non se axustou á teoría. Como no caso do Congreso actual baixo os Artigos da Confederación, os poderes eran administrados por deputados nomeados exclusivamente polas cidades na súa capacidade política, e nesta

ción histórica de categorías do presente sobre unha institución délfica de índole esencialmente relixiosa foi posto de relevo no seu día, entre outros, por A. Freeman, en *History of Federal Government in Grece and Italy* (Nova York, 1893). (N. dos T.).

capacidade exercían os devanditos poderes sobre as demais cidades. Disto resultaron as debilidades, as desordes e, finalmente, a destrución da confederación. En vez de manterse respectuosos e subordinados, os membros máis poderosos continuamente actuaban con tiranía cara aos demais. Segundo nos informa Demóstenes, Atenas foi o árbitro de Grecia durante 73 anos. Logo gobernaron os lacedemonios durante 29 anos, e tras a batalla de Leuctra foron os tebanos os dominadores.

Sucedía con demasiada frecuencia, segundo Plutarco, que os deputados das cidades máis poderosas atemorizaban e corrompían aos de cidades máis débiles, e así as decisións resultaban favorables á parte máis poderosa. Mesmo durante guerras defensivas e perigosas contra Persia e Macedonia nunca actuaron de acordo, e o inimigo común sempre conseguía enganar ou comprar a un ou varios membros da confederación. Os intervalos entre as guerras exteriores estiveron cheos de vicisitudes, convulsións e carnizarías internas.

Tras concluír a guerra con Xerxes, parece ser que os lacedemonios esixiron á confederación que expulsara ás cidades que foran infieis. Os atenienses opuxéronse vigorosamente e derrotaron a iniciativa, vendo que perderían máis partidarios que os lacedemonios e que estes chegarían a controlar as deliberacións públicas. Este caso histórico resulta suficiente para demostrar a debilidade conxénita daquela unión, a ambición e a envexa dos seus membros máis poderosos, e a condición subordinada e degradada dos demais. Aínda que, en teoría, os membros máis pequenos tiñan todo o dereito, no seo do sistema, a xirar arredor do centro común coa mesma dignidade e poder que os demais, en realidade eran meros satélites dos astros de primeira magnitude.

Segundo o Abade Milot⁶⁹, se os gregos tivesen sido tan sabios como valentes, terían aprendido das súas experiencias pasadas que necesitaban unha unión máis forte e terían empregado a paz

⁶⁹ Madison refírese á obra de C.F. Milot, *Éléments d'histoire générale ancienne et moderne* (París, 1772-1783). (N. dos T.).

posterior ao seu éxito contra os exércitos persas para efectuar tal reforma. En vez de levar a cabo esta política tan obvia, Atenas e Esparta, ensoberbecidas coas vitorias e glorias obtidas, foron primeiro rivais, e logo inimigas, inflixíndose infinitamente mais dano unha á outra que o sufrido a mans de Xerxes. As súas envexas, temores, odios e feridas mutuas terminaron na coñecida Guerra do Peloponeso, concluíndo na ruína e escravitude dos atenienses que a iniciaran.

Cando un Goberno feble non está en guerra, sempre sofre a axitación de disensións internas e estas non cesan de atraer novas calamidades desde o exterior. Os focenses, despois de arar terra consagrada ao templo de Apolo, foron multados polo consello anfictionico pola súa ofensa de profanación, segundo a superstición daquela época. Animados por Atenas e Esparta, os focenses negáronse a someterse a tal decreto. Os tebanos, con apoio doutras cidades, propuxéronse manter a autoridade dos anfictionics e vingar ao deus aldraxado. Sendo máis débiles que os outros, pediron axuda a Filipo de Macedonia, quen de modo encuberto fomentara esta pugna. Filipo aceptou gustosamente a oportunidade de executar os plans que deseñara hai moito tempo contra a liberdade de Grecia. Con intrigas e subornos gañouse o apoio de gobernadores populares en varias cidades e, coa súa influencia e os seus votos, conseguiu entrar no consello anfictionico, facéndose señor da confederación por medio das súas artes e das súas armas.

Tales foron as consecuencias daquel principio falaz sobre o que se fundou unha estrutura polo demais tan interesante. Segundo un agudo observador⁷⁰ da súa sorte, se Grecia tivese estado unida por unha confederación máis estrita, e se tivese perseverado na súa unión, nunca tería tido que cargar coas cadeas de Macedonia e talvez se tería soerguido como unha barreira aos expansivos proxectos de Roma.

⁷⁰ Mably, *Opus cit.* (N. dos T.).

A denominada Liga Aquea foi outra sociedade de repúblicas gregas que nos transmite valiosa instrución para o presente. Esta Unión foi moito máis estreita, e a súa organización máis sabia que no exemplo anterior. Por iso móstrase menos merecedora de tal catástrofe, aínda que non exenta por completo de culpa.

As cidades que integraban esta Liga mantiñan a súa xurisdición municipal, nomeaban aos seus oficiais, e gozaban dunha igualdade absoluta. Estaban representadas no Senado, que tiña competencias exclusivas en canto á paz e á guerra, enviar e recibir embaixadores, firmar tratados, formar alianzas, e nomear ao maxistrado supremo chamado pretor. Este estaba ao mando dos exércitos, e co consello e consentimento de dez senadores non só administraba o Goberno entre sesións do Senado senón que tamén tiña un posto destacado nas súas deliberacións. Aínda que a constitución primitiva falaba de deixar a administración en mans de dous pretores asociados, na práctica preferiuse ter un só.

Parece ser que as cidades tiñan as mesmas leis e costumes, os mesmos pesos e medidas, e a mesma moeda. Non queda claro ata que punto sería isto un resultado da autoridade do consello federal. Só sabemos que as cidades estaban obrigadas dalgún xeito a adoptar unhas mesmas leis e costumes. Cando Lacedemonia entrou na liga por medio de Filopémenes, procedeuse a abolir as institucións e leis de Licurgo e a adoptar as dos Aqueos. En cambio, as confederacións anfictiónicas das que formaran parte permitiran que mantivese o pleno exercicio do seu Goberno e lexislación. Con esta soa circunstancia xa se demostra unha diferenza palpable na lóxica dos dous sistemas.

É unha verdadeira pena que permanezan só tan imperfectos recordos deste curiosa urda política. Se se puidera determinar a súa estrutura interior e funcionamento cotián, seguramente proxectaría máis luz sobre a ciencia dos Gobernos federais que calquera outro experimento similar que se coñeza.

Todos os historiadores que se pararon a examinar os asuntos dos aqueos parecen constatar un feito importante. Tanto despois de ser renovada a Liga por Arato, como antes de ser disolta polas artes de Macedonia, había infinitamente máis moderación e xustiza na administración governamental da Liga, acompañada de menos violencia e sedición no pobo, que en ningunha das cidades cando exercían *pola súa propia conta* todas as prerrogativas de soberanía. Nos seus comentarios sobre Grecia, o abade Mably di que o Goberno popular, tan tempestuoso noutros sitios, non causou desorde ningunha entre os membros da república aquea, *pois alí estaba temperado pola autoridade xeral e as leis da confederación*.

Non obstante, non debemos concluír precipitadamente que non houbo ningún tipo de axitacións en cidades concretas debido á presenza de faccións, e moito menos concluamos que a debida subordinación e harmonía reinaron sempre no sistema en xeral. As vicisitudes e a sorte da república demostran máis ben todo o contrario.

Mentres existiu a confederación anfictionica, a aquea tivo un papel limitado no drama grego, pois comprendía as cidades menos destacadas. Cando a primeira confederación caeu vítima de Macedonia, a política de Filipo e Alexandre eximiu de tal sorte a segunda. Pero tras estes príncipes prevaleceu unha política moi distinta: practicáronse as artes da división entre os aqueos. Cada cidade foi seducida por un interese distinto, ata que a unión se disolveu. Algunhas cidades caeron baixo a tiranía das prazas macedonias, e outras baixo usurpadores que xurdían das súas propias coitas internas. A vergoña e a opresión non tardaron en despertar nelas o amor á liberdade, e algunhas cidades volveron a unirse. Outras seguían este camiño a medida que xurdían oportunidades de cortar os lazos cos que as tiñan atadas os seus tiranos. Pronto a Liga abranguíu case todo o Peloponeso, e véndoo Macedonia, non foi capaz de evitalo por causa das súas propias loitas internas. Toda Grecia foi presa

do entusiasmo, e parecía presta a unirse nunha confederación cando as retesías e a envexa de Esparta e Atenas pola crecente gloria dos aqueos paralizaron fatalmente a empresa. Por temor ao poder de Macedonia, a Liga foi inducida a establecer unha alianza cos reis de Exipto e Siria, os que sendo sucesores de Alexandre eran rivais do rei de Macedonia. Esta política caeu vítima da ambición de Cleómenes, rei de Esparta, que atacou sen provocación algunha aos seus veciños, os aqueos. Sendo tamén inimigo de Macedonia, polos seus intereses conxuntos cos príncipes exipcios e sirios conseguiu que rompesen os seus compromisos coa Liga, e os aqueos foron reducidos ao dilema de someterse a Cleómenes ou suplicar a axuda do antigo opresor, Macedonia. Decidíronse por este último; as pugnas entre gregos sempre ofrecían a este veciño tan poderoso unha excelente oportunidade de involucrarse nos seus asuntos. Rapidamente apareceu un exército macedonio e Cleómenes foi vencido. Os aqueos pronto experimentaron o feito ben sabido de que un aliado vitorioso e poderoso é realmente un dominador. A pesar das súas máis abxectas concesións a este, só conseguiron que lles tolerase o exercicio das súas propias leis. Coa súa tiranía, Filipo, que agora estaba no trono de Macedonia, provocou novas combinacións de alianzas gregas. Xunto cos etolios e atenienses, os aqueos levantaron o estandarte da oposición a pesar de estar debilitados por loitas internas e a rebelión dun dos seus membros, Mesenia. Aínda con estes apoios víronse insuficientes para o labor e unha vez máis recorreron ao perigoso expediente de conseguir o socorro de armas estranxeiras. Os romanos recibiron gustosos tal invitación, e así foi derrotado Filipo e subxugada Macedonia. Sobreveu outra crise na Liga e houbo disensión entre os seus membros, fomentada polos romanos. Calícrates e outros líderes populares foron utilizados como instrumentos ou mercenarios, para seducir aos seus concidadáns. Para fomentar a discordia e a desorde, deixando atónitos aos que confiaban na súa sinceridade, os romanos proclamaron

a liberdade universal de Grecia⁷¹. Con semellantes finalidades insidiosas seduciron aos membros da Liga indicándolles que era unha humillación que violaba a súa soberanía. Por medio destas artes a unión, última esperanza de Grecia e da liberdade dos antigos, foi reducida a anacos, fomentando así tal grao posterior de desatino e desgoberno que as armas romanas apenas tiveron dificultade en rematar a ruína comezada coas súas artimañas. Os aqueos foron masacrados e Acaia cargada co peso das cadeas, baixo as que aínda segue no día de hoxe.

Pareceume que non sería superfluo un esbozo desta parte tan importante da historia, pois nos ensina varias leccións e, como suplemento ao esquema da constitución aquea, ilustra con énfase a tendencia dos corpos federais cara á anarquía dos seus membros máis que á tiranía da cabeza.

Publius [Madison]

Número 19

Continuación do mesmo tema: as confederacións alemá, polaca e suíza

The Independent Journal, 8 de decembro de 1787

Os exemplos xa citados de confederacións da antigüidade non esgotan as fontes de instrución neste campo. Hai institucións actuais que están fundadas sobre un principio similar e que se merecen, así mesmo, un estudo a fondo. O primeiro que se nos presenta é o Imperio Xermánico.

A comezos da era cristiá, Alemaña estaba habitada por sete nacións sen xefe común. Unha destas nacións, os francos, venceron aos galos e estableceron o reino que leva o seu nome. No século IX un monarca guerreiro, Carlomagno, capitaneou o seu exército vitorioso en todas direccións, incorporando a Alemaña

⁷¹ Isto non foi máis que un nome enganoso para referirse á independencia dos membros con respecto á cabeza federal.

aos seus extensos dominios. Ao desmembrarse o seu imperio baixo os seus fillos, esta parte constituíuse como un imperio por separado e independente. Tanto Carlomagno coma os seus descendentes máis inmediatos posuíran a realidade efectiva do poder imperial, os seus emblemas e a súa dignidade. Pero os seus principais vasalos conseguiran señoríos hereditarios e formaban parte das Dietas nacionais, que non foran abolidas por Carlomagno. Paulatinamente foron liberándose do seu xugo e adquirindo xurisdición e independencia soberana. A forza da soberanía imperial foi insuficiente para conter a uns subordinados tan poderosos ou preservar a unidade e tranquilidade do imperio. Os diversos príncipes e estados levaron a cabo feroces guerras privadas acompañadas de todo tipo de calamidades. A autoridade imperial non foi quen de manter a orde pública e declinou por etapas ata case extinguirse na anarquía que marcou o longo intervalo entre a morte do último emperador suevo e o ascenso ao trono do primeiro emperador da casa dos Austrias. No século XI os emperadores gozaban de plena soberanía; no século XV mantiñan pouco máis que os símbolos e as bandas do poder.

Deste sistema feudal, que contén moitos dos riscos claves dunha confederación, desenvolveuse o sistema federal que constitúe o actual imperio xermánico. Os seus poderes están cedidos a unha Dieta representativa dos membros da confederación, ao Emperador como maxistrado executivo con poder para vetar os decretos da Dieta, e á Cámara Imperial e ao Consello Áulico, dos tribunais xudiciais con xurisdición suprema en controversias que concirnen ao imperio no seu conxunto ou que poidan xurdir entre os seus membros.

A Dieta ten o poder xeral de legislar para o imperio, facer a guerra e a paz, establecer alianzas, requirir tropas e diñeiro, construír fortalezas, regular a moeda, admitir novos membros, e excluír do imperio a membros incumpridores, degradándoos dos seus dereitos soberanos e das súas posesións. Está expresa-

mente prohibido que os membros da confederación participen de pactos que poidan prexudicar ao imperio, que impoñan peaxes ou aranceis sobre o comercio mutuo sen consentimento do Emperador e da Dieta, que alteren o valor da moeda, que actúen inxustamente entre si, ou que ofrezan axuda ou vía de fuxida aos que participen en disturbios contra a paz pública. Calquera que contraveña algunha destas restricións será excluído. Os membros da Dieta sempre poderán ser xulgados como tales polo Emperador e a Dieta e, na súa condición privada, polo Consello Áulico e a Cámara Imperial.

O Emperador ten numerosas prerrogativas, sendo as máis importantes o seu exclusivo dereito a propoñer asuntos á dieta, vetar as súas resolucións, nomear embaixadores, outorgar dignidades e títulos, cubrir postos vacantes de electores, fundar universidades, ofrecer privilexios que non sexan prexudiciais aos Estados do imperio, percibir e asignar os ingresos públicos, e en xeral velar pola seguridade pública. En certas situacións os electores reúnen en consello con el. Na súa calidade de Emperador no posúe ningún territorio no imperio nin recibe ningún ingreso para o seu sustento, pero os seus ingresos e dominios por outros títulos fan que sexa un dos máis poderosos príncipes europeos.

Dada a lista de poderes constitucionais en mans dos representantes e da xefatura desta Confederación, sería natural supoñer que constitúe unha excepción ao carácter xeral deste tipo de sistemas. Nada máis lonxe da realidade. Debido ao principio fundamental sobre o que descansa, a saber, que o imperio está formado por unha comunidade de soberanos, que a Dieta constitúe unha representación de soberanos, e que as leis se dirixen a soberanos, o imperio resulta por cabo ser un corpo feble, incapaz de rexer os seus propios membros, inseguro ante perigos externos, e axitado por constante efervescencia nas súas propias entranas.

A historia de Alemaña está ategada de guerras entre o emperador e os príncipes ou Estados, ou entre estes últimos,

coa permisividade diante dos fortes e a opresión dos débiles, con invasións e intrigas do exterior, facéndose caso omiso a requirimentos de homes e diñeiro ou cumpríndose só en parte. Os intentos por facer que se cumpra con estas obrigas resultaban frustrados ou causaban masacres e desolación sen conto, sen que se distinguira entre inocentes e culpables, causando por todas as partes desatino, confusión e miseria xeneralizadas.

No século XVI o Emperador, xunto con parte do imperio, enfrontouse aos demais príncipes e Estados. Nun dos conflitos o emperador mesmo tivo que darse á fuga e case caeu preso do elector de Saxonia. O anterior rei de Prusia enfrontouse máis dunha vez co soberano imperial e adoitaba mostrarse máis poderoso que este. As controversias e guerras entre os membros do Imperio foron tan frecuentes que os anais alemáns están enchidos de páxinas ensanguentadas coa súa descrición. Antes da paz de Westfalia, Alemaña foi assolada pola guerra dos trinta anos que enfrontou ao Emperador e a unha metade do imperio contra Suecia e a outra metade. Finalmente negociouse a paz, ditada por potencias estranxeiras, e os seus artigos, redactados coa participación daquelas potencias, chegaron a ser unha parte fundamental da constitución xermánica.

Se resulta que por causa dunha eventual emerxencia a nación está máis unida, para poder autoprotexerse, segue sendo deplorable a súa situación. Os seus preparativos militares requiren discusións tan complexas e demoradas por mor de envexas, orgullos, visións dispares e pretensións conflitivas de diversos corpos soberanos, que xa está en campaña o inimigo antes de que a Dieta finalice os preparativos, e xa se retira aos cuarteis de inverno antes de que as tropas federais estean listas para enfrontarse con el.

En tempos de paz o pequeno corpo de tropas nacionais que se estima necesario está defectuosamente coidado, con insuficiente paga, enchido de prexuízos locais, e mantido por contribucións irregulares e desiguais á tesouraría.

Dada a imposibilidade de manter a orde e de administrar xustiza entre estes suxeitos soberanos, experimentouse con dividir o imperio en nove ou dez círculos ou distritos, dándolles unha organización interior e encomendándolles unha aplicación militar das leis contra membros rebeldes o contumaces. Este experimento só serviu para mostrar o radicalmente viciada que está a constitución. Cada círculo é unha imaxe en miniatura das deformidades deste inerme monstro político. Ou ben non executan o que se lles encomenda, ou ben fano con toda a devastación e carnizaría propias dunha guerra civil. A veces o círculo enteiro incumpre, co cal aumenta o dano que debería ter remediado, pois para iso instituíuse como tal.

Podemos formar algún xuízo sobre este esquema de coerción militar polo exemplo que nos lega Tuanus⁷². En Donawert, unha cidade libre e imperial do círculo de Suevia, o Abade de San Croix gozaba de certas inmunidades reservadas á súa persoa. Exercéndoas nunha ocasión pública, o pobo desta cidade aldraxouno. Como consecuencia, a cidade foi expulsada do imperio e o Duque de Baviera, como director doutro círculo, foi nomeado para levalo a cabo. Pronto apareceu diante da cidade con un corpo de dez mil soldados, e vendo que era unha ocasión propicia para levar a cabo a súa intención secreta de reavivar unha antiga demanda baixo o pretexto de que os seus antepasados perderan este territorio ancestral⁷³, tomou a cidade baixo a súa propia autoridade, desarmouna, castigou aos seus habitantes e volveuna anexionar aos seus propios dominios.

Un poderíase preguntar que foi o que evitou que esta máquina desconxuntada non caera antes en anacos? A resposta é obvia: a debilidade da maioría dos seus membros, que non

⁷² Trátase de Jacques Auguste de Thou, célebre historiador francés (1553-1617), autor da monumental *Historia sui temporis*, traducida do latín ao inglés por Samuel Buckley (Londres, 1733), e ao francés por Charles le Beau e outros, en edición abreviada (París, 1734). (N. dos T.).

⁷³ Pffeffel, en «Nouvel Abrég. Chronol. De l'Hist... d'Allemagne», di que o fixo baixo o pretexto de conseguir indemnizacións polo custe da expedición. (Madison refírese á obra de Christian Friedrich Pffeffel, *Nouvel abrégé chronologique de l'histoire et du droit public d'Allemagne*, París, 1776). (N. dos T.).

estaban dispostos a expoñerse á mercé de potencias estranxeiras, a debilidade da maioría dos membros máis destacados en comparación cos formidables poderes dos que os rodeaban, o extenso peso e influencia que o Emperador derivaba dos seus dominios particulares e hereditarios, e o seu interese por preservar un sistema ligado ao seu prestixio familiar, que o soergue como primeiro príncipe europeo. Debido a estas causas mantense unha unión feble e precaria, mentres a repulsiva calidade inherente á natureza da soberanía⁷⁴ fortalécese co tempo, evitando calquera reforma que puidera fundar unha consolidación adecuada. E aínda que se puidera superar este obstáculo, é inimaxinable que as potencias de arredor permitan unha revolución que lle de ao imperio a forza e preeminencia que se merece. Sempre houbo países que se mostraron interesados nos seus cambios constitucionais, debido a acontecementos varios, e en varias ocasións deixaron entrever a súa política de perpetuar a anarquía e debilidade deste.

Se se requiren máis exemplos, non sería desaxeitado considerar o de Polonia. Non hai maior proba das calamidades que flúen de tales institucións que a deste goberno exercido sobre soberanos locais. Longo tempo estivo á mercé dos seus poderosos veciños, que recentemente tiveron a amabilidade de liberalala dun terzo dos seus habitantes e territorios⁷⁵.

Os vínculos entre os cantóns suízos apenas se poden considerar como unha confederación aínda que ás veces se citen como un exemplo da estabilidade de tales institucións. Non hai unha tesouraría común, nin tropas comúns mesmo en tempos de guerra, nin moeda común, nin xudicatura común, nin ningún outro trazo de soberanía común.

Mantéñense unidos polas peculiaridades da súa posición topográfica, a súa debilidade e insignificancia individual, e o seu temor a veciños poderosos, dado que, antano, un

⁷⁴ «The Repellent Quality Incident to the Nature of Sovereignty» no orixinal. (N. dos T.)

⁷⁵ Primeira partición de Polonia (San Petersburgo, 1773) entre Rusia, Austria e Prusia. (N. dos T.)

deles someteunos. Sendo un pobo de costumes tan sinxelos e homoxéneos, teñen entre si poucas causas de contendas, e un interese conxunto nas súas posesións subordinadas, na axuda mutua necesitada para a supresión de insurreccións e rebelións —algo expresamente estipulado e frecuentemente requirido ou ofrecido— e na necesidade dalgunha disposición fixa e permanente para resolver disputas entre cantóns. Esta disposición establece que as partes en desacordo elixirán cada unha a catro xuíces de cantóns neutrais, os que en caso de desacordo elixen a un árbitro. Baixo xuramento de imparcialidade o tribunal pronuncia unha sentenza inapelable que todos os cantóns están obrigados a executar. A competencia neste arranxo móstrase por unha cláusula do tratado de 1683 con Víctor Amadeo de Saboia, segundo a cal queda comprometido a interpoñerse como mediador nas eventuais disputas entre os cantóns e, en caso necesario, empregar a forza contra a parte contumaz.

Na medida en que a peculiaridade deste caso permita comparacións cos Estados Unidos, serve para confirmar o principio que queríamos establecer na nosa argumentación. Sexa cal sexa a eficacia da unión en situacións ordinarias, parece ser que tan pronto xurdía unha diferenza capaz de probar a súa forza, amosábase por completo insuficiente. De feito poderíase afirmar que as controversias polo tema relixioso, que en tres ocasións deron pé a pugnas violentas e sanguentas, terminaron por esgazar a Liga. Desde entón tiveron Dietas separadas os cantóns protestantes e católicos, onde se tratan todas as cuestións máis importantes, deixando á Dieta xeral pouco máis que a administración común.

Esta separación tivo, ademais, outra consecuencia que merece ser examinada. Produciu alianzas opostas con potencias estranxeiras: así, como cabeza da asociación protestante, Berna aliouse coas Provincias Unidas, mentres que Lucerna, como cabeza da asociación católica, aliouse con Francia.

Publius [Madison]

Número 20

Continuación do mesmo tema: o exemplo da confederación dos Países Baixos

The New York Packet, 11 de decembro de 1787

Os Países Baixos Unidos forman unha confederación de repúblicas, ou máis ben de aristocracias dunha trama verdadeiramente admirable, e non obstante confirman todas as leccións que se derivaron do xa examinado ata agora.

A unión está composta por sete Estados iguais e respectivamente soberanos, e cada provincia ou Estado está composto de cidades iguais e independentes. Toda cuestión importante ten que decidirse por unanimidade tanto das provincias coma das cidades. A soberanía da unión está representada polos Estados Xerais, que adoitan estar compostos por uns cincuenta deputados nomeados polas provincias. Algúns manteñen o posto de por vida, e outros por seis, tres ou un ano, e en dúas provincias osténtano ata que se lles retira a confianza.

Os Estados Xerais teñen autoridade para concluír tratados e forxar alianzas, facer a guerra e a paz, formar exércitos e armar frotas, asignar cotas e requirir contribucións. Pero en todos estes casos fai falta a unanimidade e o visto e prace dos seus membros constitutivos. Posúen autoridade para nomear e recibir embaixadores, executar tratados e alianzas preexistentes, regular a recadación de impostos sobre a importación e exportación de mercadorías, controlar a emisión de moeda facendo respectar os dereitos provinciais, e gobernar como soberanos nos territorios subordinados. A menos que obteñan as provincias o consentimento xeral, non han de asinar tratados con países estranxeiros, nin establecer dereitos de alfándegas que prexudiquen ás demais, nin gravar aos seus veciños con impostos sobre importación superiores aos que pagan os seus propios súbditos. A administración federal está apoiada e fortalecida por un consello de estado, un consello de contas e cinco colexios de almirantado.

O maxistrado executivo da Unión é o Estatúder ou Lugartenente, agora un príncipe hereditario⁷⁶. O seu peso e influencia na república derívanse principalmente do seu título independente, do seu extenso patrimonio de terras, dos seus vínculos familiares con algúns dos principais potentados de Europa e posiblemente, sobre todo, de ser Estatúder de varias provincias e da Unión mesma. Nesta calidade, no ámbito provincial nomea baixo certos criterios aos maxistrados municipais, executa os decretos provinciais, preside nos tribunais provinciais cando lle praxe, e exerce sempre o poder de perdón.

Como Estatúder da Unión ten, así mesmo, prerrogativas considerables. Na súa capacidade política ten autoridade para resolver disputas entre as provincias cando outras vías foron esgotadas, asiste ás deliberacións dos Estados Xerais e ás súas conferencias particulares, dá audiencias a embaixadores e mantén axentes que representan os seus asuntos nas cortes estranxeiras.

Na súa capacidade militar é o xefe das tropas federais, establece e vela polas gornicións, e en xeral regula os asuntos do exército, dispoñendo de nomeamentos desde coronel ata alférez, e do Goberno e os cargos de prazas fortificadas. No aspecto marítimo é almirante xeral, vixiando e dirixindo todo o relativo ás forzas e aos asuntos navais. Preside en persoa ou por delegado os almirantados, nomea aos vicealmirantes e outros oficiais, e establece consellos de guerra cuxas sentenzas só se executan unha vez aprobadas por el. Os seus honorarios alcanzan os 300.000 floríns sen incluír os seus ingresos privados, e manda un exército permanente duns 40.000 homes.

Tal é a natureza da celebrada confederación belga, tal e como está deseñada sobre o papel. Que características mostra, non obstante, na práctica? Desatino no Goberno, discordia entre as provincias, interferencias constantes do exterior e humilla-

⁷⁶ Guillermo V de Orange-Nassau. (N. dos T.)

cións sen fin, unha precaria existencia en tempo de paz e múltiples calamidades en tempos de guerra.

Xa fai moito tempo, Grocio sinalou que só o odio dos seus concidadáns á casa dos Austrias os mantivo á marxe da ruína promovida pola súa viciada Constitución⁷⁷. Outro autor respectado indica que a Unión de Utrecht outorga unha autoridade aos Estados Xerais que parecería suficiente para asegurar a harmonía, pero que as envexas de cada provincia fan que a práctica sexa moi distinta á teoría. E aínda outro estudoso máis subliña que este instrumento obriga a cada provincia a recadar certas contribucións, pero que este artigo nunca se puido executar — e seguramente nunca se poderá— ao non poder pagar unha cota equiparable as provincias do interior, que teñen pouco intercambio comercial.

É alí práctica habitual prescindir dos artigos da Constitución en materia de contribucións. Sen agardar ás demais provincias, polo perigo que carrexan as demoras, aquelas que consenten o pago de impostos han de entregar as súas cotas e logo, para obter reembolsos, frecuentemente han de enviar delegacións ás outras, ou ben conseguilos como poidan. A gran prosperidade e influencia da provincia de Holanda fai que ambas as dúas estratexias lles resulten posibles.

Aconteceu máis dunha vez que finalmente as débedas foron recadadas a punta de lanza, o cal aínda que espantoso é posible nunha confederación onde un dos membros ten unha forza superior aos demais, e onde varios deles son tan pequenos que non cabe resistencia algunha pola súa parte. Pero isto non sería posible nunha confederación composta por membros, dos cales, varios son iguais entre si en forza e recursos, e capaces por separado de presentar unha defensa vigorosa e continuada.

Despois de ser Ministro de Exteriores, Sir William Temple indica que estes ministros eluden cuestións tomadas *ad referén-*

⁷⁷ Refírese Madison á obra de Hugo Grotius, *De Jure Belli ac Pacis*, de 1625. (N. dos T.).

dum, interferindo nas provincias e cidades⁷⁸. En 1726 o tratado de Hanover foi aprazado así un ano enteiro, habendo por outra parte numerosos e notorios casos deste tipo.

A miúdo en situacións críticas os Estados Xerais están obrigados a ter que superar os seus límites constitucionais, como en 1688, cando firmaron un tratado pola súa propia conta, arriscando os seus pescozos. Concluído sen o consentimento de Zelandia, o tratado de Westfalia de 1648 concedíalles formal e finalmente a independencia. Incluso en algo tan recente como o último tratado de paz con Gran Bretaña apartáronse do principio constitucional de unanimidade. Unha constitución feble necesariamente rematará ou ben derogada por falta de poderes apropiados, ou ben usurpando os poderes necesarios para a seguridade común. Unha vez que se produza a usurpación, o seu límite depende das continxencias do momento, podendo achegarse a un punto saudable ou continuar ata un extremo perigoso. A tiranía posiblemente derívase máis de asumir o poder requirido por urxencias apuradas, resultado dunha Constitución defectuosa, que do exercicio pleno da maior autoridade constitucionalmente posible.

A pesar das calamidades producidas pola estrutura do cargo de estatúder, especúlase que sen a súa influencia nas diversas provincias, as causas de anarquía manifestas na confederación teríana desfeito fai moito tempo. «Baixo tal Goberno», di o Abade Mably, «a Unión nunca tería podido continuar se as provincias non encontraran en si mesmas unha fonte capaz de apremalas na súa lentitude e constringilas a unha mesma forma de pensar. O estatúder constituía esta fonte»⁷⁹. Sir William Temple observa que «durante os intervalos entre lugartenentes, Holanda suplía o ritmo necesario pola súas riquezas e a súa

⁷⁸ Refírese aquí Madison á obra de Sir William Temple, *Observations upon the United Provinces of the Netherlands* (Londres, 1687). (N. dos T.).

⁷⁹ Gabriel Bonnot de Mably, *Des principes des négociations pour servir au droit public fondé sur les traités* (París, 1757). (N. dos T.).

autoridade, que facían que as demais provincias tiveran unha sorte de dependencia dela.»⁸⁰

Estas non son as únicas circunstancias que interviñeron para moderar a tendencia cara á anarquía e a disolución. Ata certo punto as potencias circundantes impoñen unha necesidade absoluta de unión, á vez que nutren coas súas intrigas os vicios constitucionais que manteñen sempre á república, en boa medida, á súa mercé.

Sempre se queixaron os verdadeiros patriotas pola fatal tendencia destes vicios, e fixeron polo menos catro intentos de encontrar un remedio por medio de *assembleas extraordinarias* convocadas con este expreso propósito. E tantas veces, o seu celo saudable encontrou imposible *unir os consellos públicos* para reformar os coñecidos, recoñecidos e fatais vicios da Constitución actual.

Deteñámonos un instante, meus concidadáns, diante desta melancólica e instrutiva lección da historia. Xunto coas bágoas vertidas polas calamidades da humanidade que resultan das súas opinións erradas e das súas egoístas paixóns, lancemos ao ceo unha exclamación de gratitude pola concordia propicia que distinguiu, en América, as nosas deliberacións para a felicidade política.

Tamén houbo intención de establecer un imposto xeral administrado pola autoridade federal. Pronto tivo, así mesmo, adversarios e non chegou a ser realidade. Este pobo infeliz agora parece estar sufrindo convulsións populares, disensións entre Estados, e a invasión real de exércitos estranxeiros, en resumo, unha verdadeira crise do seu destino. Todas as nacións teñen postas as súas miradas neste terrible espectáculo. O desexo principal da humanidade é que esta severa proba resulte en tal revolución do seu Goberno que se estableza a unión como

⁸⁰ Sir William Temple, *Observations upon the United Provinces of the Netherlands*, opus cit. (N. dos T.).

xerador de tranquilidade, liberdade e felicidade. E que o asilo que pronto lles ofrecerá o gozar destas bendicións no noso país, os poida acougar e consolar pola catástrofe padecida no seu.

Non pido perdón por dedicar tanto tempo a contemplar estes antecedentes federais. A experiencia é o oráculo da verdade, e cando as súas respostas son inequívocas deberían ser tomadas como concluíntes e sagradas. No caso presente, a importante verdade que pronuncia, de modo indiscutible, é que unha soberanía sobre soberanos, un goberno sobre Gobernos, unha lexislación para comunidades e non para individuos, é un solecismo en teoría, e unha subversión, na práctica, da orde e dos fins da política civil, substituindo a *lei* pola *violencia*, e ocupando a destrutiva *coerción* da *espada* o lugar que debería desempeñar a apacible e saudable *coerción* da *maxistratura*.

Publius [Madison]

Número 21

Outros defectos dos artigos da Confederación

The Independent Journal, 12 de decembro de 1787

Despois de repasar nos últimos tres artigos as principais circunstancias e feitos que mostran a natureza doutros Gobernos confederais e a sorte que correron, procederei agora a enumerar os principais defectos que defraudaron as esperanzas depositadas, ata o momento, no noso sistema confederal. Para poder formar un xuízo seguro e satisfactorio sobre un remedio apropiado resulta imprescindible que esteamos ben informados sobre a extensión e a malignidade da enfermidade.

O defecto máis palpable da Confederación actual é que as súas leis non van acompañadas de ningunha *sanción*. Na presente estrutura dos Estados Unidos non hai poder algún para esixir o cumprimento das súas resolucións ou castigar o seu incumprimento, nin con multas nin con suspensión ou supresión

de privilexios, nin utilizando calquera outro medio constitucional. Non hai unha delegación expresa de autoridade para o uso da forza contra membros incumpridores e, se se outorgara este dereito á cabeza federal, como resultado da natureza mesma do pacto social entre os Estados, tería que ser inferido e construído malia á sección do artigo segundo que declara «que cada Estado retén todo poder, xurisdición e dereito que non estea *expresamente* delegado aos Estados Unidos reunidos no Congreso». É, sen dúbida, un absurdo chocante que non haxa tal dereito, pero non queda outra alternativa que asumir esta deficiencia, aínda que pareza disparatada, ou ben contravir e facer caso omiso a unha disposición que ultimamente foi moi gabada por aqueles que se opoñen á nova Constitución. A omisión desta disposición na nova Constitución foi causa de gran animadversión e severas críticas. Se non queremos restarlle forza a esta eloxiada disposición, entón habemos de concluír que os Estados Unidos ofrecen o espectáculo extraordinario dun Goberno completamente desprovisto de poderes constitucionais para facer que se executen as súas leis. Comparado cos casos xa citados⁸¹, neste tema, a Confederación Americana preséntase como un caso aparte, en relación con calquera outra institución similar, mostrando un fenómeno novo e sen parangón no mundo político.

A falta dunha garantía mutua entre os Gobernos dos Estados pode ser considerada como outra imperfección capital do plan federal. Non hai nada ao respecto nos seus artigos constitutivos, e se por cuestións de utilidade supoñemos unha garantía tácita, apartámonos incluso máis da citada cláusula que se supoñemos un poder tácito de coerción, seguindo a liña argumental apuntada nestas consideracións. Aínda que a falta dunha garantía poida carrexar consecuencias perigosas para a Unión, mesmo se acha máis directamente ameazada pola falta de sanción constitucional das súas leis.

⁸¹ Véxanse os artigos N° 18, 19 e 20 *supra*. (N. dos T.).

Ao faltar unha garantía, hai que renunciar a calquera axuda que se puidera derivar da Unión para repeler aqueles perigos internos que ás veces ameazan a permanencia das constitucións dos Estados. A usurpación pode levantar a súa cabeza, pisando as liberdades do pobo en cada Estado sen que o Goberno nacional teña legalmente máis opcións que contemplar os seus excesos con indignación e pesar. Sobre as ruínas da lei e da orde sería posible que unha facción vitoriosa estableza unha tiranía sen que a Unión poida ofrecer socorro ningún aos amigos e defensores do Goberno. A situación tan turbulenta da que a duras penas conseguiu saír Massachusetts, mostra que os perigos deste tipo constitúen algo máis que meras especulacións⁸². Se os descontentos tivesen estado encabezados por un César ou un Cromwell, quen tería podido determinar o fin destas recentes convulsións? Se o despotismo lograra impoñerse en Massachusetts, quen podería predicir o seu impacto sobre as liberdades en Nova Hampshire ou Rhode Island ou Connecticut ou Nova York?

Un desorbitado orgullo por manter a importancia dos Estados crea, nalgunhas mentes, obxeccións ao principio constitucional dunha garantía no Goberno federal, pois estas persoas o consideran como unha interferencia oficiosa nos asuntos internos dos Estados membros. Tales reparos privaríanos dunha das principais vantaxes derivadas da Unión, e xorden dun equívoco sobre a natureza da disposición, pois esta non podería impedir que unha maioría do pobo actuando, de forma legal e pacífica, reforme as Constitucións dos Estados. Este dereito permanecería incólume, pois a garantía só operaría contra cambios efectuados por vía da violencia, e contra este tipo de calamidades non se poden opoñer demasiadas barreiras. A paz social e a

⁸² Hamilton refírese de novo á rebelión de Shays, que tivo lugar no Estado de Massachusetts en 1786, motivada por granxeiros que non podían pagar as súas débedas, reprimida de xeito unilateral polo exército do propio Estado (contra o establecido polos Artigos da Confederación) e que xa foi mencionada n'O *Federalista*, Nº 6 *supra*. (N. dos T.).

estabilidade do Goberno dependen enteiramente da eficacia das precaucións adoptadas a este respecto. Cando todo o poder do Goberno está en mans do pobo, existen menos razóns para usar remedios violentos diante de desequilibrios parciais ou ocasionais do Estado. Unha Constitución popular ou representativa ofrece a posibilidade dun cambio electoral como remedio natural á mala administración. Unha garantía exercida por parte da autoridade nacional vai dirixida tanto contra usurpacións dos gobernantes como contra disturbios ou atropelos por parte de faccións e sediciosos no seo da comunidade.

Outro erro fundamental da Confederación atópase no principio que regula as contribucións dos Estados á tesouraría común por medio de *cotas*. Xa sinalamos⁸³, que vai en contra dunha provisión adecuada das necesidades nacionais e, na práctica, isto quedou patente con claridade meridiana. Agora só refírome a iso en relación co que é equitativo entre os Estados. Os que estean familiarizados coas circunstancias que producen e constitúen a riqueza nacional, terán visto que non hai un patrón común ou barómetro con que medilo. Como regra para establecer as contribucións dos Estados usouse, primeiro o valor das terras, e segundo o número de habitantes, pero ningunha das dúas regras consegue proporcionar unha representación xusta da súa riqueza. Se comparamos a riqueza dos Países Baixos coa de Rusia ou Alemaña, ou incluso Francia, e á vez comparamos o valor total das terras e a poboación total do compacto territorio da devandita república co valor total das terras e a poboación total das inmensas rexións de calquera destes reinos, deseguida descubrimos que a proporción destes dous obxectos non está relacionada coa riqueza relativa destes países.

Se fixeramos un estudo paralelo de varios Estados americanos, obteríamos un resultado similar. Comparando Virxinia con Carolina do Norte, Pensilvania con Connecticut, Maryland

⁸³ Véxase o artigo N° 15 *supra*. (N. dos T.).

con Nova Jersey, queda patente que a riqueza que se xera nos devanditos Estados ten pouca ou ningunha relación coas súas reservas de terras ou coa súa poboación relativa. Este mesmo exemplo é igualmente aplicable aos condados dun Estado. Ninguén que coñeza o Estado de Nova York pode dubidar que nunha comparación da riqueza activa dos condados de Kings e Montgomery, é proporcionalmente moito maior a riqueza do primeiro a pesar do que se deduce a primeira vista dos criterios de valor total das terras ou da poboación total.

A riqueza nacional depende dunha variedade infinita de causas: a situación, a terra, o clima, o tipo de produción, a natureza do seu Goberno, o carácter dos seus cidadáns, o nivel de información que posúen, o estado do seu comercio, da súa industria e das súas artes. Todas estas circunstancias e outras moitas, demasiado complexas, diminutas, ou adventicias como para ser especificadas de maneira concreta, ocasionan diferenzas case inconcibibles na relativa opulencia e riqueza dos diversos países. A consecuencia disto, está claro que non pode haber ningunha medida común de riqueza nacional e, polo tanto, non hai regra xeral ou estable sobre a cal determinar a habilidade que ten un Estado para pagar impostos. En suma, se se intenta regular as contribucións dos membros dunha confederación mediante unha regra así, sempre será causa de desigualdades manifestas e opresión extrema.

En América, tamaña desigualdade causaría a destrución definitiva da Unión, se é que se conseguise impoñer, dalgunha forma, o cumprimento dos seus inxustos requirimentos. Os Estados prexudicados non consentirían en permanecer asociados baixo un principio que distribúe as cargas públicas dunha forma tan desigual, que está pensado para empobrecer e oprimir aos cidadáns dalgúns membros da Unión, mentres os doutros apenas notan o pequeno peso que han de soste. De todos modos, este mal é inseparable do principio de cotas e requirimentos.

Non hai modo de evitar este inconveniente, a non ser que se autorice ao Goberno nacional a recadar os seus propios ingresos ao seu xeito. Pódense comparar os dereitos de aduana e os impostos sobre artigos de consumo en xeral, a un fluído que ao cabo alcanza o nivel de paridade cos medios dispoñibles para pagar estes impostos. A cantidade contribuída por cada cidadán será, ata certo punto, da súa propia elección, e pode ser regulada de acordo cos seus propios recursos. Os ricos poden ser extravagantes, os pobres poden ser frugais, e a opresión de particulares sempre se pode evitar se se selecciona con prudencia os obxectos impositivos apropiados para ser gravados. Se xorden desigualdades entre algúns Estados por impostos sobre certos produtos, seguramente estarán compensadas por desigualdades proporcionais noutros Estados debido a impostos sobre outros produtos. Obterase en todas partes un equilibrio a longo prazo, dentro do posible para algo tan complicado. Ou, se se producen desigualdades, non serán tan grandes, nin tan uniformes, nin tan odiosas como as que se derivarían de cotas baseadas en calquera escala que se queira utilizar.

Unha vantaxe manifesta dos impostos sobre artigos de consumo é que intrinsecamente inclúe unha seguridade contra o exceso. Contén en si un límite que non pode ser excedido sen minar o seu obxectivo: o aumento de ingresos. Referido a isto encontramos tan apropiado como enxeñoso o dito de que «na aritmética da política dous máis dous non sempre suman catro». Se os impostos ao consumo resultan excesivos debilitan o consumo, pérdese parte do que se podería ter ingresado e a cantidade que entra na tesouraría non é tan cuantiosa como o sería se se limitase o imposto a uns parámetros máis circunspectos e moderados. Isto alza unha barreira infranqueable contra a opresión material dos cidadáns mediante impostos deste tipo, e constitúe unha limitación natural ao discrecional poder de impoñelos.

Este tipo de imposición normalmente catalógase na categoría de impostos indirectos, e durante moito tempo constituirá

a maior partida dos ingresos neste país. Os de tipo directo, principalmente relacionados coa terra e os edificios, poden talvez permitir unha regra proporcional de distribución⁸⁴. A estes efectos, tanto o valor da terra como o número de habitantes pode servir de medida. Considérase que están moi interrelacionados entre si o estado da agricultura e da poboación dun país. Como regra xeral, para o propósito aquí establecido, adóitanse utilizar preferentemente cifras, en prol dunha maior simplicidade e seguridade. Pero obter unha taxación da terra é unha tarefa hercúlea en calquera país. E nun país coma o noso que aínda está parcialmente deshabitado e en vías de desenvolvemento, estas dificultades vólvense case insuperables. O custo de conseguir unha taxación fiable é sempre unha obxección formidable. Nun ámbito impositivo falto de límites naturais para o poder discrecional do Goberno, o establecer unha regra fixa compatible co fin proposto pode carrexar menos inconvenientes que manter aberta a cuestión.

Publius [Hamilton]

Número 22

Continuación e conclusión do mesmo tema: defectos adicionais do sistema actual

The New York Packet, 14 de decembro de 1787

Ademais dos defectos da actual Confederación xa enumerados, hai outros de similar importancia que contribúen a facer que sexa un sistema completamente inadecuado para administrar os asuntos da Unión.

Todo o mundo reconece que entre as súas carencias está a falta de poder para regular o comercio. Nos primeiros pasos das nosas indagacións xa tratamos o tema da utilidade deste

⁸⁴ «Apportionment» no orixinal. (N. dos T.).

poder⁸⁵ e, dado o acordo universal que existe ao respecto, hai pouca necesidade de engadir máis. Mesmo á primeira vista é evidente que este tema require a supervisión federal máis que ningún outro, para ben tanto dos intereses comerciais coma dos financeiros. A ausencia diso xa demostrou ser un obstáculo para poder establecer tratados beneficiosos con potencias estranxeiras, e é causa de insatisfacción crecente entre os Estados. Ningunha nación ben informada da natureza da nosa asociación faría algo tan imprudente como acordar uns criterios cos Estados Unidos, concedéndonos privilexios importantes, sabendo que os membros da Unión poderían violar as súas obrigas en calquera momento. Por experiencia, descubrirían que podían gozar das vantaxes dos nosos mercados sen ter que dar a cambio máis que o que lles conveña en cada momento. Por iso non debe sorprendernos que ao introducir na Cámara dos Comúns un proxecto de lei para regular o comercio entre os dous países⁸⁶, o Sr. Jenkinson declarase que en ocasións anteriores cláusulas similares sempre responderan aos intereses de Gran Bretaña, e que sería prudente perseverar neste plan ata que quedara patente se o Goberno americano ía ter ou non maior estabilidade⁸⁷.

Varios Estados intentaron influír na conduta do devandito reino neste campo, por medio de prohibicións, restricións e exclusións. Pero a falta de concerto mutuo, debido á ausencia dunha autoridade xeral e ás visións contrarias ou dispares dos Estados, frustrou todo experimento deste tipo, e seguirá facéndose mentres permanezan os mesmos obstáculos a unha uniformidade nas medidas adoptadas.

⁸⁵ Véxase o artigo N° 11 *supra*. (N. dos T.).

⁸⁶ Hamilton refírese á discusión no parlamento inglés en torno ao *American Intercourse Bill*. Este proxecto de lei para regular o comercio entre Gran Bretaña e Estados Unidos comezou a discutirse en 1783 e foi aprobado como lei en 1787. Charles Jenkinson era, daquela, presidente da Cámara de Comercio británica. (N. dos T.).

⁸⁷ Se recordo ben, este foi o sentido do discurso pronunciado ao presentar o proxecto de lei.

As regulaci3ns destemidas e pouco amigables dalg3ns Estados, indo contra o esp3rito da Uni3n, causaron, en diversas ocasi3ns, que outros estean resentidos, manifestando de modo reiterado as s3as queixas. Se non hai un control nacional destas regulaci3ns, habemos de temer que casos deste tipo se vaian multiplicando e se estendan ata chegar a ser unha fonte de animosidade, discordia e impedimentos ao comercio entre as distintas partes da Confederaci3n. «O comercio do imperio xermano experimenta continuas trabas debido aos numerosos impostos que os diversos pr3ncipes e Estados impo3nen sobre as mercador3as que pasan polos seus territorios, polo cal as estupendas v3as fluviais e r3os navegables que afortunadamente regan Alemania, t3rnanse practicamente in3tiles»⁸⁸. A3nda que o car3cter do pobo do noso pa3s nunca permita que algo as3 te3a lugar entre n3s, 3 razoable pensar que os conflitos entre os nosos Estados a causa das s3as regulaci3ns fagan que, de modo paulatino, os cidad3ns dun Estado sexan considerados e tratados como meros estranxeiros e for3neos polos cidad3ns dos demais.

A lectura m3is sinxela dos artigos da Confederaci3n presenta o poder para formar un ex3rcito como un mero poder para requirir que os Estados suplan unhas levas de homes. Recentemente, durante a 3ltima guerra, descubriuse que hab3a neste m3todo unha gran variedade de obst3culos para constr3ir un sistema defensivo vigoroso e econ3mico, posto que os Estados compet3an entre si, establecendo unha especie de puxa por homes. Para cumprir coas cotas que se lles requir3a, puxaban entre si ata acadar primas inmensas e insoportables. A perspectiva de primas maiores induc3a a aqueles que estivesen dispostos a servir no ex3rcito a pospo3ner o seu alistamento, e disuad3aos de loitar por per3odos extensos. Por iso, durante as principais crises dos nosos asuntos nacionais as levas foron lentas e insuficientes, os alis-

⁸⁸ D. Diderot, voz «Imperio», en *Encyclop3die, ou dictionnaire raisonn3 des Sciences, des Arts et des M3tiers* (Lausanne e Berne, 1782), Vol. XII: p. 254. (N. dos T.).

tamentos curtos, en exceso custosos e ruinosos para a disciplina por causa das constantes flutuacións nas tropas, facendo que a seguridade pública estivese a miúdo baixo a perigosa ameaza de que se disolvese o exército. Por iso, en reiteradas ocasións tamén se utilizaron métodos opresivos para facer levas, e só o entusiasmo pola liberdade fixo que o pobo o soportase.

Este modo de alistar tropas nin tende á economía e ao vigor, nin á distribución equitativa da carga. Para poder sobrevivir, os Estados próximos ás accións bélicas esforzáronse por cubrir as súas cotas incluso máis alá das súas posibilidades. Mentres tanto, os Estados máis afastados do perigo mostráronse tan incumpridores como os outros dilixentes e esforzados. A presión directa desta desigualdade non foi aliviada pola esperanza de saldar as contas ao final, como no caso das contribucións pecuniarias. Aos Estados que non pagaban a súa parte das contribucións, polo menos se lles podería cargar coa diferenza. Pero non hai forma de establecer unha conta para saldar deficiencias de persoal. Nin sequera ten sentido botala en falta, pois é improbable que os Estados máis infractores poidan saldar as súas débedas. O sistema de cotas e obrigas, aplicado tanto a homes coma a finanzas é, desde todos os ángulos que poida examinarse, un sistema do máis completo desatino na Unión e de desigualdade e inxustiza entre os seus Estados membros.

Outra parte censurable da Confederación é o dereito ao sufraxio paritario dos Estados. Toda idea de proporcionalidade e toda regra de representación xusta concordan en condenar un principio que lle confire o mesmo peso na escala de poder a Rhode Island que a Massachusetts ou Connecticut ou Nova York. Ou que lle outorga a mesma importancia nas deliberacións nacionais a Pensilvania que a Virxinia ou Carolina do Norte. A súa aplicación contradí a máxima fundamental dos Gobernos republicanos: a opinión da maioría debe prevalecer. A sofistería política, non obstante, postula equidade entre soberanos e contesta que unha maioría dos votos dos Estados é unha maio-

ría da América confederada. Pero este tipo de prestidixitación lóxica nunca poderá contradicir as simples recomendacións da xustiza e do mais elemental sentido común. Pode darse o caso de que unha maioría dos Estados constituía unha minoría escasa da poboación de América⁸⁹. Distincións artificiosas e miudezas siloxísticas non serían suficientes para convencer por moito tempo a dous terzos do pobo americano de que os seus intereses debían estar sometidos á xestión e decisión do outro terzo. Ao final, os Estados máis grandes rebelaríanse contra a idea de obedecer a lei que ditan os máis pequenos. Para poder mostrar aquiescencia a tamaña privación da súa importancia relativa na escala política habería que ser insensible ao amor ao poder e incluso sacrificar calquera afán pola igualdade. Non é racional esperar o primeiro, nin xusto esixir o segundo. Considerando como dependen da Unión os Estados máis pequenos, no que atinxe a súa seguridade e benestar, deberían renunciar voluntariamente a unha pretensión que se non se abandona resultará fatal para a estabilidade nacional.

Cabe obxectar que para aprobar as resolucións máis importantes non son necesarios sete senón nove Estados ou dous terzos do total, inferíndose diso que nove Estados sempre representarán unha maioría da Unión⁹⁰. Pero isto non elimina a inxustiza de outorgarlle un voto paritario a Estados de dimensións e poboacións en extremo desiguais. De feito, tampouco a obxección axústase de todo aos feitos, pois podemos enumerar nove Estados que non chegan a constituír unha maioría da poboación, e é constitucionalmente posible que estes nove decidan o resultado dunha votación⁹¹. Por outra parte, hai cuestións de considerable peso que se deciden por maioría simple,

⁸⁹ Nova Hampshire, Rhode Island, Nova Jersey, Delaware, Georgia, Carolina do Sur e Maryland forman unha maioría do total de Estados pero non conteñen nin un terzo da poboación.

⁹⁰ Isto era o que establecía o Artigo X dos *Artigos da Confederación*. (N. dos T.).

⁹¹ Ao sumar Nova York e Connecticut aos sete anteriores, non constitúen unha maioría da poboación total do país.

e outras sobre as que existen dúbidas ao respecto. Se estas se inclúen baixo as materias que só necesitan os votos de sete Estados, permitiríalles a estes influír mesmo sobre intereses nacionais de primeira magnitude. Ademais, habemos de sinalar que hai certa probabilidade de que no futuro aumente o número de Estados, e non hai provisión algunha para un incremento proporcional da *ratio* dos votos.

Isto non é todo —o que a primeira vista parece ser un remedio resulta en realidade un perigoso veneno—. Ao conceder a unha minoría o poder para bloquear á maioría (e este sempre é o caso cando se require máis que unha maioría simple dos votos para tomar unha decisión), establécese unha tendencia ao elevar o xuízo dunha minoría por enriba do da maioría. Debido a faltas de asistencia duns poucos Estados, baixo os Artigos da Confederación o Congreso a miúdo estivo na situación dunha dieta polaca; a saber: un só veto pode paralizar todos os seus movementos. Unha parte en sesenta, que sería aproximadamente a proporción que representan Delaware e Rhode Island, foi en varias ocasións suficiente para levantar unha barreira infranqueable contra o funcionamento do Congreso. Na práctica, esta regra actúa ao revés do que se concibe en teoría. A necesidade de unanimidade ou maiorías reforzadas nos corpos públicos baséase na súa suposta contribución á seguridade. Pero, en realidade, consegue debilitar á administración, destruír a enerxía que precisa un Goberno, e substituír as deliberacións normais e as decisións dunha maioría respectable polos praceres, caprichos ou artificios dunha camarilla insignificante, turbulenta ou corrupta. Nas crises nacionais acostuma haber unha necesidade de acción, sobre todo cando está en cuestión a bondade ou maldade, a debilidade ou fortaleza do seu Goberno. Os asuntos públicos deben saír adiante dun modo ou outro. Se unha minoría pertinaz consegue controlar á maioría en canto ao mellor modo de levar adiante os asuntos públicos, a maioría terá que axustarse á posición adoptada por esta minoría para lograr

que algo se poña en marcha. Así, o xuízo dunha minoría estará por enriba do da maioría e marcará a pauta nos asuntos nacionais. Isto desembocará en tediosas demoras, continuas negociacións e intrigas, e o ben público verase comprometido de maneira ominosa. En tal sistema un resultado así sería mesmo afortunado, porque en outras ocasións non haberá sequera oportunidade de acomodación, e entón as medidas gobernamentais haberán de ser danosamente suspendidas ou fatalmente derrotadas. O sistema permanecerá a miúdo nun estado de inactividade pola súa incapacidade para obter un número suficiente de votos. Sempre se dará unha situación de crónica debilidade, ás veces raiana na anarquía.

Non é difícil darse conta de que un principio así dá maior marxe ás faccións internas e á corrupción practicada por potencias estranxeiras, que unha situación na cal as decisións se adoptan mediante a regra da maioría. Pero sobre este principio resulta que se asumira, precisamente, o oposto. O fallo estriba nunha falta de atención aos problemas que xorden de obstruír a capacidade de decisión do Goberno en determinadas situacións críticas. Dado que a Constitución require un número elevado de votos para poder aprobar un acto nacional, tenderemos a confiar que todo está seguro, pois será difícil que algo indebido sexa *postó en movemento*. Pero esquécenesen o ben que se tería podido facer e o mal que se produciu ao poñer barreiras ao que habería que levar a cabo, mantendo os asuntos na situación desfavorable na que se atopan nun momento dado.

Supoñamos, por exemplo, que nos achamos en estado de guerra, aliados cun país contra outro. Imaxinemos que a nosa situación requira a paz, pero os intereses ou as ambicións do noso aliado gufano a querer continuar a guerra. Se, para firmar a paz, fai falta un voto favorable de dous terzos en vez dunha maioría simple, o noso aliado obviamente terá máis facilidades para evitar a paz atando as mans ao noso Goberno por medio de subornos e intrigas, aínda que teñamos razóns xustificadas para

negociar as nosas propias condicións de paz. No primeiro caso, terá que corromper a un maior número de persoas. Continuando co mesmo principio, se unha potencia estranxeira estivese en guerra con nós, seríalle moito máis fácil confundir os nosos consellos e extraviar os nosos esforzos. E poderíamonos encontrar suxeitos a inconvenientes similares tamén en cuestións comerciais. Unha nación coa que tiveramos un tratado comercial tería, deste modo, máis facilidades para evitar que formásemos unha alianza co seu competidor, aínda que fose algo sumamente beneficioso para nós.

Os males deste tipo non deberían ser considerados como puramente imaxinarios. Aínda que as repúblicas teñen moitas vantaxes, unha das súas debilidades é que permiten con demasiada facilidade unha vía á corrupción practicada por potencias estranxeiras. En contraste, aínda que un monarca hereditario a miúdo estea disposto a sacrificar aos seus súbditos por satisfacer as súas propias ambicións, resulta difícil que unha potencia estranxeira poida ofrecerlle algo o suficientemente atractivo como para que traizoe ao Estado, pois sempre terá un interese persoal no Goberno e na gloria externa da nación. Por iso o mundo viu poucos exemplos deste tipo de prostitución rexia, aínda que a haxa habido en grande abundancia doutros tipos.

Exceptuando ás mentes impregnadas de virtude superior, as demais persoas que nunha república son elevadas por sufraxio a posicións de preeminencia e poder encontrarán que hai razóns para traizoar esta confianza depositada nelas, co fin de conseguir compensacións que, na súa opinión, son máis interesantes que o ben xeral e de máis peso que as obrigas que reclama o deber patrio. Por iso a historia súplenos tantos exemplos vergoñentos de como prevalece a corrupción por influencia estranxeira nos Gobernos republicanos. Xa examinamos ata que punto isto contribuíu á ruína das repúblicas antigas⁹². É ben sabido que

⁹² Véxanse os artigos N° 18, 19 e 20 *supra*. (N. dos T.).

os deputados das Provincias Unidas dos Países Baixos foron, en varias ocasións, comprados por emisarios de reinos veciños. Nunha carta á súa corte, o Conde de Chesterfield (se mal non recordo) fai referencia a que o éxito dunhas importantes negociacións dependía de poder conseguir o grao de Maior para un destes deputados⁹³. E en Suecia os partidos foron comprados por Francia en alternancia con Inglaterra de xeito tan descarado e notorio que levantou un rexeitamento universal dentro do país, e foi unha das principais causas de que, sen tumulto, violencia ou oposición, a monarquía máis restrinxida de Europa se convertera nun só día nunha das máis absolutas e incontroladas⁹⁴.

Queda unha circunstancia por mencionar que coroa todos os defectos dos Artigos da Confederación: a ausencia de poder xudicial. Se faltan tribunais para expoñer e definir o verdadeiro sentido e funcionamento das leis, estas no van máis alá de mera letra morta. Se han de ter forza algunha os tratados de Estados Unidos, é necesario que sexan considerados como unha parte das leis nacionais. O seu verdadeiro significado no que respecta aos individuos ha de ser esclarecido por decisións xudiciais, como todas as demais leis. Para conseguir uniformidade nestas sentenzas, deberían estar sometidas en última instancia a un *tribunal supremo*, que deberá ser instituído pola mesma autoridade que xera os tratados. Resultan indispensables ambos os dous ingredientes. Se hai un tribunal de xurisdición final en cada Estado, pode haber tantas sentenzas finais sobre un tema como tribunais haxa.

Entre os seres humanos existe unha diversidade infinita de opinións. A miúdo obsérvanse opinións contrarias, non só entre tribunais distintos, senón tamén entre os xuíces dun mesmo

⁹³ O cuarto Conde de Chesterfield foi embaixador de Gran Bretaña na Haya, de 1728 a 1732. (N. dos T.).

⁹⁴ Hamilton refírese aquí ao golpe de Estado levado a cabo por Gustavo III de Suecia en 1772, que disolveu o Parlamento e transformou a monarquía constitucional nun Estado autocrático. (N. dos T.).

tribunal. Para evitar a confusión que, inevitablemente, resulta das decisións contraditorias dunha diversidade de xudicaturas independentes, todos os países consideraron necesario establecer un tribunal por riba dos demais, que actúe como unificador de doutrina e que estea autorizado a resolver e establecer, en última instancia, unha regra uniforme de xustiza civil.

Isto resulta mesmo máis necesario cando a estrutura do Goberno é de tal complexidade que as leis do conxunto corren perigo de ser contravidas polas leis das partes. Se os tribunais das partes están investidos de xurisdición de última instancia, cabe supoñer que xurdirán contradicións por diferenzas de opinión e, sobre todo, que haberá moito que temer de criterios e prexuizos locais e das interferencias das lexislacións locais. Cada vez que isto suceda, hai razóns para pensar que se dará preferencia ás disposicións legais dos Estados membros antes que ás leis da federación, pois os que ostentan cargos sempre respectan, por riba de todo, a autoridade de quen lles concedese o seu posto oficial.

Baixo os actuais Artigos da Confederación, os tratados de Estados Unidos poden ser infrinxidos por trece corpos lexislativos distintos, e por outros tantos tribunais de xurisdición en última instancia que actúan baixo a autoridade dos devanditos lexislativos. Por iso, a boa fe, a reputación e a paz da Unión enteira están continuamente á mercé dos prexuizos, as paixóns e os intereses de cada un dos membros que a compoñen. É posible que as potencias estranxeiras respecten un Goberno así ou confíen nel? Seguirá consentindo, o pobo de América, que se establezan sobre unha base tan precaria o seu honor, a súa felicidade e a súa seguridade?

Neste repaso á Confederación limíteime a mostrar os seus defectos máis obvios, sen entrar en detalles daquelas imperfeccións polas cales mesmo unha parte considerable dos poderes que se querían outorgar resultaron, en boa medida, abortivos. Para calquera persoa reflexiva que se teña librado

de prexuízos erróneos, evitándoos ou desbotándoos, xa debe ser evidente, a estas alturas, que este é un sistema tan radicalmente viciado e inestable que non pode ser emendado, senón que ha de ser totalmente transformado nos seus principais trazos e características.

O Congreso está organizado dunha maneira completamente desaxeitada para o exercicio daqueles poderes que constitúen os recursos necesarios da Unión. Unha soa asemblea podería ser o receptáculo apropiado para a autoridade limitada —mesmo atada de mans— que ata agora foi delegada en mans federais. Pero non se axustaría a ningún principio de bo goberno o querer confiarlle poderes adicionais, como os que deberían estar en mans dos Estados Unidos. Poderes que aceptan mesmo os adversarios máis moderados e racionais da Constitución proposta. Se non se adoptara a nova Constitución proposta pola Convención, probablemente teríamos que conferir poderes adicionais ao Congreso sen cambiar a súa estrutura actual, supoñendo que as necesidades da Unión puideran manterse por riba dos plans de homes ambiciosos que deseñan magníficas estrataxemas para aumentar o seu propio poder por medio da disolución da Unión. E entón, por causa da debilidade intrínseca desta, a máquina estalaría en anacos malia os nosos intentos por mantela. Ou ben ao aumentar a súa forza e enerxía cada vez que xurdira a necesidade de o facer, ao final acumularíamos nun só corpo todas as prerrogativas da soberanía, e desta sorte legaríamos á posteridade unha das formas máis execrables de goberno que nunca se ideasen. Polo tanto, estaríamos creando a mesma tiranía que os adversarios da nova Constitución pretenden —ou ben simulan— querer evitar.

O actual sistema federal padece bastantes enfermidades por causa de non estar ratificado polo *pobo*. Asentado só sobre o consentimento de diversos corpos lexislativos, frecuentemente estivo exposto a numerosas críticas sobre a validez dos seus poderes e, nalgunhas ocasións, deu luz á enormidade doutrinal

do dereito á derogación lexislativa. Posto que a súa autoridade emana da ratificación que efectúa cada Estado, ás veces sostívose que esta mesma autoridade pode derogar unha lei que haxa ratificado. Aínda que sexa unha execrable herexía soste que unha das *partes dun pacto*⁹⁵ ten o dereito a revogar o devandito *pacto*, esta doutrina tivo defensores de estatura. A posibilidade dunha pregunta desta natureza proba a necesidade de establecer uns fundamentos máis profundos para o noso Goberno nacional que unha simple sanción de autoridade delegada. A urda institucional do imperio americano debería descansar sobre a base sólida do *consentimento do pobo*. As fontes de poder nacional deberían fluír directamente da pura e orixinal fonte de toda autoridade lexítima.

Publius [Hamilton]

Número 23

A necesidade dun Goberno polo menos tan vigoroso como o proposto pola Convención

The New York Packet, 18 de decembro de 1787

Para preservar a Unión, chegou o momento de considerar a necesidade patente dunha Constitución polo menos tan vigorosa como a proposta. Esta investigación dividirase de xeito natural en tres campos: cara a qué obxectivos ha de encamiñarse un Goberno federal, a cantidade de poder necesaria para alcanzar estes obxectivos, e sobre quen debería recaer este poder. O seguinte artigo centrarase máis na súa distribución e organización.

⁹⁵ O rexeitamento por parte de Hamilton da doutrina do pacto (*Compact*) resulta inseparable do seu proxecto de «*consolidating the states into one sovereignty*». As diferenzas a este respecto con Madison, que xa agroman n' *O Federalista* (Vid. Nº 14, 15 e 17 *supra*), non farán senón agudizarse co paso do tempo, alcanzando o seu punto álxido na *Virginia Resolution* (1798) e no *Report on the Alien and Sedition Acts* (1800), textos nos que Madison asume con rotundidade a teoría do *compact* e a «división da soberanía» (Madison, *Writings*, Nova York: Library of America, 1999; p. 589, 609). (N. dos T.).

As principais responsabilidades da Unión son estas: a defensa conxunta dos seus membros, a preservación da paz pública tanto diante de convulsións internas como diante de ataques externos, a regulación do comercio con outros países e entre os Estados, e a supervisión do noso intercambio político e comercial con outros países.

Con vistas a unha defensa común, resulta fundamental dispoñer da autoridade para poder recrutar exércitos e construír e equipar frotas, establecendo as regras para gobernalos, dirixindo as súas operacións e aprovisionándoos. Estes poderes non deberían ter límites preestablecidos, *pois é imposible prever ou definir a amplitude e variedade das esixencias nacionais, e a correspondente envergadura e variedade de medios que serán necesarios para satisfacelas*. Son infinitas as posibles ameazas á seguridade das nacións e, por iso, ao poder que a protexe non se lle pode poñer cadeas constitucionais. Este poder debería ser tan extenso como o conxunto de todas as posibles ameazas, e debería estar baixo o mando dos mesmos consellos que miran pola seguridade común.

Para unha mente libre de prexuizos e falsidades, esta é unha verdade evidente que, aínda que pode ser ofuscada, non logra maior claridade con argumentos ou razóns adicionais. Descansa sobre uns axiomas tan simples como universais: os *medios* deben axustarse aos *fíns*. As persoas que teñen a responsabilidade de actuar como axentes no proceso de alcanzar unha *meta* deberían posuír os *medios* para conseguila.

Pode haber algunha dúbida sobre se resulta desexable ter un Goberno federal ao que encomendar a defensa común, pero se se decide en sentido afirmativo, entón o Goberno debería ter á súa disposición todos os poderes necesarios para o cumprimento do labor que se lle encomendou. A menos que as circunstancias relacionadas coa seguridade pública se poidan reducir a determinados parámetros concretos, é dicir, a menos que sexa razoable e racional poñer en cuestión o argumento exposto,

haberá que aceptar que á autoridade encargada de defender e protexer á comunidade non se lle pode acoutar en materias esenciais para a súa eficacia, isto é, en calquera materia clave para *formar, dirixir e manter ás forzas armadas nacionais*.

A pesar dos defectos patentes da presente Confederación, os pais fundadores parecen ter recoñecido este principio, aínda que non fixesen apropiada ou explícita provisión para o seu cumprimento. O Congreso posúe poder discrecional para requirir cantidades ilimitadas de homes e fondos, para gobernar o exército e a armada, e para dirixir as súas operacións. Posto que estes requirimentos son constitucionalmente obrigatorios para os Estados, están baixo a solemne obriga de subministrar as provisións que se lles requiran. Polo tanto, a intención obvia era a de proporcionar aos Estados Unidos o control dos recursos que se considerasen necesarios para «a defensa e o benestar xeral»⁹⁶. Supúxose que os membros entenderían os seus verdadeiros intereses e estarían atentos ao que dita a boa fe, e que estas serían garantías suficientes para asegurar un cumprimento puntual das súas obrigas cara á cabeza federal.

Non obstante, este experimento demostrou que estas expectativas estaban fundadas nun suposto erróneo e ilusorio, e as observacións do último capítulo terán sido suficientes para convencer a calquera que teña imparcialidade e discernimento que resulta absolutamente necesario cambiar os principios básicos do sistema. Se realmente queremos darlle enerxía e lonxevidade á Unión, debemos abandonar o van proxecto de legislar exclusivamente para os Estados como colectivos e debemos de estender as leis do Goberno federal aos cidadáns de América como particulares. Debemos desbotar o falaz proxecto de cotas e requirimentos como algo inxusto e imposible de poñer en práctica. En consecuencia, a Unión debería estar dotada do poder

⁹⁶ A expresión procede do N° VIII dos *Artigos de Confederación*, no que se inspira Hamilton para a súa defensa da cláusula normativa indeterminada do «General Welfare», que interpretará de modo extensivo a prol das competencias do Goberno federal. (N. dos T.).

íntegro de recrutar tropas, construír e equipar frotas, e recadar os ingresos requiridos para a formación e intendencia dun exército e unha mariña, segundo o habitual noutros Gobernos.

Se as circunstancias do noso país fan necesario un Goberno composto en vez de simple, federal en vez de unitario, o punto clave seguirá sendo o de discriminar na medida do posible os *obxectivos* de cada ámbito ou departamento de poder, para que cada un teña a maior autoridade posible para alcanzar os obxectivos baixo o seu cargo. A Unión debe actuar de gardián da seguridade común? A este fin fan falta armadas, exércitos e ingresos? En tal caso o Goberno da Unión ha de dispoñer do poder suficiente para aprobar calquera lei e establecer calquera regulamento sobre esta materia, e tamén en canto ao comercio e calquera outra materia á que se lle permita estender o seu ámbito competencial. É unha competencia propia dos Gobernos locais administrar xustiza entre cidadáns dun mesmo Estado? En tal caso deberían posuír toda a autoridade relacionada con este obxectivo e con calquera outro que estea asignado a súa particular competencia e dirección. Non conferir en cada caso un grao de poder acorde co fin perseguido constitúe unha violación das regras máis elementais de prudencia e propiedade, pois sen previsión abandona os principais intereses da nación en mans incapacitadas para xestionalos con vigor e éxito.

Quen é tan capaz de establecer unha adecuada defensa conxunta como o corpo ao que se confía a protección da seguridade pública? Este, como centro de información, terá maior comprensión da extensión e urxencia dos perigos que nos ameazan. Como representante do *conxunto* da Unión, sentirá con maior profundidade a necesidade de coidar das partes. Debido á responsabilidade implícita nos seus deberes, será máis sensible á necesidade de teimar cumpridamente neste desempeño. Ademais, pola extensión da súa autoridade entre os Estados será o único capaz de establecer uniformidade e concertar os plans e as medidas que garanten a seguridade común. Non é

manifestamente incongruente deixar en mans do Goberno federal o coidado da defensa nacional, e en mans dos Gobernos dos Estados os poderes *efectivos* para iso? Non será unha endémica falta de colaboración a consecuencia inevitable de tal sistema? Non se producirá, como resultado concomitante disto, debilidadade, desorde, inxusta distribución de cargas e calamidades bélicas, xunto cun innecesario e intolerable aumento do gasto? Acaso non experimentamos os seus efectos de xeito inequívoco durante a revolución⁹⁷ que acabamos de levar a cabo?

Se somos sinceros na nosa busca da verdade, desde calquera óptica chegaremos ao convencemento de que resulta tan necio como perigoso negarlle ao Goberno federal autoridade ilimitada nos obxectivos encomendados á súa xestión. Merécese a máxima vixilancia e atención por parte do pobo para que estea adecuadamente organizado cos poderes necesarios. Deberíase rexeitar calquera plan proposto que, tras unha inspección desapasionada, non se axuste a esta descrición. Cando unha constitución establece un Goberno non apto para ter encomendados todos os poderes que un pobo libre *debería delegar nun Goberno*, será unha tesouraría insegura e desnortada dos *intereses nacionais*. Cando *estes* poidan ser encomendados adecuadamente, tamén haberá seguridade suficiente para que estean acompañados dos correspondentes poderes. Este ha de ser o termo ao que chega calquera razoamento xusto sobre a cuestión. Os adversarios do plan promulgado pola Convención terían demostrado maior sinceridade se se houbesen limitado a sinalar que a estrutura interna do Goberno proposto non merecía a confianza do pobo. Non deberían ter divagado sobre a extensión dos seus poderes utilizando retóricas inflamadas e críticas sen sentido. Pois os *poderes* propostos pola Convención non resultan demasiado extensos dados os *fin*s da administración federal, é dicir, para

⁹⁷ Hamilton refírese a dobre condición de revolución política e proceso de independencia colonial da guerra de 1775 a 1783 («American Revolution»). (N. dos T.).

xestionar os nosos *intereses nacionais*; nin existe argumento algún que mostre satisfactoriamente que se lles poida imputar tal exceso. Se é verdade, segundo insinuán algúns dos autores do bando contrario á nova Constitución⁹⁸, que as dificultades xorden da natureza mesma da cousa e que a extensión do país non nos permitirá formar un Goberno onde poidan ser depositados sen perigo poderes tan amplos, isto indicaríaos que deberíamos limitar os nosos horizontes e recorrer a algo máis acaído ao noso caso, como son as confederacións separadas que nos sitúan en esferas de tamaños máis manexables. Incurremos nun absurdo, que permanecerá continuamente diante de nós, se confiamos a un Goberno a dirección dos principais intereses nacionais sen atrevermos a confiarlle a autoridade indispensable para a súa xestión apropiada e eficiente. Non debemos intentar conciliar as contradicións senón, con man firme, elixir e acollernos á alternativa mais racional.

Non obstante, creo que non é posible demostrar que un só sistema xeral vaia ser impracticable. Ou moito me equivoco ou non se presentou aínda ningún argumento de peso ao respecto. Espero que as observacións feitas no transcurso destes artigos servisen para clarexar o oposto, na medida do posible, para algo que aínda non se acha no campo da experiencia nin ten experimentado o paso do tempo. De todos os xeitos, é evidente que esta dificultade aducida da extensión do país é, de feito, o maior argumento a favor dun Goberno vigoroso, pois sen iso non se podería conservar a Unión dun imperio tan extenso. Polo contrario, se asumimos como o noso credo político os principios daqueles que se opoñen á adopción da Constitución proposta⁹⁹, inevitablemente faremos realidade as doutrinas pesimistas que

⁹⁸ Este é un dos argumentos de *Brutus*, contra a Constitución proposta pola Convención de Filadelfia, nas súas cartas Nº I e III. B. Bailyn, *The Debate on the Constitution*, *Op. cit.*, p. 317 e ss. (N. dos T).

⁹⁹ Os "antifederalistas" fundamentaban á súa alternativa dunha ou varias confederacións de Estados fronte á Unión federal proposta pola Convención na gran extensión territorial das 13 colonias. (N. dos T.)

agoiran o fracaso dun sistema federal estendido á totalidade da presente Confederación.

Publius [Hamilton]

Número 24

Continuación do mesmo tema: sobre o perigo dos exércitos permanentes

The Independent Journal, 19 de decembro de 1787

Con respecto á creación e dirección das forzas nacionais, encontreime só cunha obxección concreta aos poderes que propoñemos conferir a un Goberno federal. Se a entendo ben, esta obxección consiste en que non se fixo unha provisión axeitada para evitar que haxa un exército permanente en tempos de paz¹⁰⁰. Intentarei agora mostrar que esta obxección descansa sobre fundamentos tan febles como insubstanciais.

Esta crítica foi presentada da forma máis bretemosa e xeral, apoiada só por afirmacións sen estrutura argumental ningunha e sen a sanción preceptiva de fundamentos teóricos. Resulta contraria ás prácticas dos países libres e ao sentimento xeral en América, plasmado na maioría das constitucións existentes. O acerto do meu comentario faise evidente ao recordar que a obxección considerada depende dunha suposta necesidade de restrinxir a autoridade *lexislativa* da Unión en temas de emprazamentos militares. Este é un principio inaudito, rexeitado por todas as constitucións dos nosos Estados, agás unha ou dúas.

Se alguén que descoñecese a nosa política lese por estas datas os nosos xornais, sen ter examinado o plan proposto pola Convención, chegaría naturalmente a unha de dúas conclusións: ou ben que o plan contén un mandato para establecer exércitos permanentes en tempos de paz; ou ben que inviste todo o poder

¹⁰⁰ Obxección de *Brutus* nas Cartas Nº VIII a X. Cfr. B. Bailyn, *The Debate on the Constitution*, *Op. cit.*, Vol I, p. 732 e ss.; Vol. II, p. 40 e ss. (N. dos T.).

discrecional para levas de tropas no *executivo*, sen subordinalo de ningún xeito a controles por parte da asemblea lexislativa.

Pero se a continuación follease a Constitución proposta, sorprenderíase ao descubrir que non se dá ningún dos dous casos mencionados. A totalidade do poder para formar exércitos áchase en mans da *assemblea lexislativa*, non do *executivo*. E a asemblea lexislativa é unha asemblea popular composta polos representantes do pobo elixidos periodicamente. En vez da suposta disposición a favor de exércitos permanentes¹⁰¹, mesmo atopamos unha importante restrición á discrecionalidade lexislativa ao respecto: hai unha cláusula que prohíbe a apropiación de diñeiro para manter un exército por un período superior a dous anos. Un exame máis detallado desta precaución mostra que realmente ofrece unha gran protección contra a existencia de efectivos militares permanentes cando non hai unha necesidade patente diso.

Dado que resultou ser equivocada a súa primeira suposición, este crítico da nova constitución seguramente seguiría un pouco máis alá nas súas conxecturas. Diríase a si mesmo que non pode haber tanta proclama vehemente e patética sen algún pretexto. Este pobo tan celoso das súas liberdades terá incluído en todos os seus modelos constitucionais anteriores unhas precaucións moi precisas e ríxidas ao respecto que faltan neste novo plan, o cal deu pé a toda esta preocupación e clamor.

Así e todo, se con esta impresión procedera a repasar as diversas Constitucións dos nosos Estados, que decepcionado quedaría ao descubrir que só *dúas* delas¹⁰² conteñen unha

¹⁰¹ Véxase artigo N° 8 *supra*. (N. dos T.).

¹⁰² Esta afirmación baséase nas coleccións impresas das Constitucións dos Estados. Só as de Pensilvania e Carolina do Norte conteñen a prohibición, nestas palabras: «Dado que os exércitos permanentes en tempos de paz constitúen unha ameaza á liberdade, *non se deberían* manter». En realidade isto é unha *precaución*, non unha *prohibición*. En cada unha das cartas de dereitos de Nova Hampshire, Massachusetts, Delaware e Maryland hai unha cláusula a este efecto: «Os exércitos permanentes son unha ameaza para a liberdade, e non deberían ser recrutados nin mantidos *sen o consentimento da asemblea lexislativa*», o cal é unha admisión formal da autoridade da asemblea lexislativa. Nova York non ten carta

interdicción contra exércitos permanentes en tempos de paz, e que as outras once manteñen un profundo silencio sobre iso ou expresamente admiten o dereito da asemblea lexislativa a autorizar a súa existencia.

Aínda así, estaría convencido de que debe haber algún fundamento plausible ao clamor suscitado sobre esta cuestión. Sen examinar todas as fontes de información dispoñibles nunca se podería imaxinar que só se trata dun experimento para probar a credulidade do público, ditado por unha intención deliberada de enganar ou polos excesos dunha suspicacia demasiado desenfreada para ser inxenua. Probablemente se lle ocorrería que as precaucións buscadas seguramente áchense no antigo pacto entre Estados —aquí por fin esperaría encontrar a solución ao seu enigma—. Convenceríase, sen dúbida, de que a actual Confederación debe conter unha disposición moi explícita contra o mantemento de efectivos militares en tempos de paz e que, ao faltar un punto tan admirado no novo modelo, creou o descontento que semella mover a estes campións políticos.

Se se dedicara a un esmerado e crítico repaso dos Artigos de Confederación, non só aumentaría a súa sorpresa senón que ésta se mesturaría con indignación ao descubrir que estes artigos non conteñen a esperada prohibición, e tampouco imponen neste campo ningunha limitación á autoridade dos Estados Unidos, pero si mostran unha celosa restricción da autoridade lexislativa dos Estados. Se resultara ser unha persoa con sentimentos a flor de pel ou temperamento apaixonado, non podería evitar concluír que estes pretendidos clamores populares son os artificios deshonestos e sen escrúpulos dunha maliciosa oposición a un plan constitucional que, polo menos, debería recibir

de dereitos e a súa Constitución non di nin palabra ao respecto. Salvo as xa citadas, non hai cartas de dereitos como apéndices ás Constitucións dos demais Estados, igualmente mudas sobre isto, aínda que me informan de que un ou dous Estados teñen cartas de dereitos que non aparecen nesta colección. De todos os xeitos, tamén recoñecen o dereito á autoridade lexislativa neste tema.

un exame imparcial e sincero por todos aqueles que verdadeiramente aman a este país! Diríase de que outro modo puideron ser tentados os autores a censurar con tanta forza parte dun plan que parece conformarse ao sentimento xeral ditado en América nas súas diversas estruturas de Goberno, incluíndo ademais un novo e poderoso resguardo, ata agora descoñecido? Se, ao contrario, fose una persoa de sentimentos tranquilos e desapaixonados, permitiríase suspirar pola fragilidade da natureza humana, e lamentaríase que nunha materia tan decisiva para a felicidade de millóns de cidadáns, os verdadeiros méritos da cuestión estean confundidos e ofuscados por conveniencias tan disputadas con consideracións imparciais e incorrectas. Mesmo alguén así apenas podería evitar pensar que este tipo de conduta aproxímase moito a un engano intencionado do pobo, que suscita alarma nas paixóns da xente, en vez de convencela con argumentos de peso dirixidos ao seu entendemento.

Aínda que esta obxección teña poucos antecedentes entre nós, tal vez nos dea satisfacción examinar máis a fondo os seus méritos. Un estudo coidadoso indícanos que non sería apropiado restrinxir a discreción da asemblea lexislativa con respecto a emprazamentos militares e, se se fixera, non é probable que esta limitación fora respectada por razóns sociais.

Aínda que media un extenso océano entre Estados Unidos e Europa, varias consideracións prevéñennos contra un exceso de confianza ou seguridade. A un lado de nós e estendéndose ata a nosa retagarda áchanse asentamentos en expansión suxeitos ao dominio de Gran Bretaña. Ao outro lado, e abranguendo ata as colonias británicas, están outras que se achán baixo dominio español¹⁰³. Esta situación e a veciñanza das Indias Occidentais, que pertencen a estas dúas potencias, crean un interese común entre as dúas de cara ás súas posesións americanas. Posto que as tribos salvaxes da nosa fronteira occidental teñen máis

¹⁰³ Vid. mapa p. 143 (N. dos T.).

razóns para temernos a nós que a ninguén, deberíamos consideralas como inimigos naturais e, á súa vez, como aliados naturais destas potencias, que constitúen a súa suprema esperanza. As melloras na arte de navegar facilitaron tanto as comunicacións que en boa medida converten a países distantes en veciños. Gran Bretaña e España están entre as principais potencias marítimas europeas, e non sería improbable supoñer un futuro concerto de intereses entre estas dúas nacións. Ao debilitarse progresivamente a consanguinidade entre Francia e España, cada día diminúe a forza do seu pacto familiar. Teñen razón os políticos ao considerar os vínculos de sangue como lazos políticos fráxiles e precarios. Conxuntamente, estas circunstancias prevéñennos contra o optimismo excesivo de considerarnos enteiramente fóra do alcance do perigo¹⁰⁴.

Tanto antes da Revolución como despois de asinar a paz houbo sempre unha necesidade de manter pequenas gornicións na nosa fronteira occidental. Ninguén pode dubidar que sigan sendo indispensables, aínda que só sexa contra a pillaxe e a depredación dos Indios. Estas gornicións terán que estar compostas por destacamentos provisionais de milicia, ou por corpos permanentes a cargo do Goberno. O primeiro non é factible e, se o fose, sería pernicioso, pois moi mal soportarían os milicianos ficaren separados das súas profesións e familias para levar a cabo esa tarefa tan desagradable en épocas de paz estable. E aínda que fose posible obrígalos, ou impoñérllelo, encontraríamos razóns concluíntes contra iso no gasto adicional que ocasionaría unha frecuente rotación do servizo xunto coa perda de man de obra e o desperdicio do afán industrioso destes cidadáns. Sería tan gravoso e daniño para o ben público como ruinoso para os cidadáns particulares. O segundo recurso, un corpo permanente custeado polo Goberno é equivalente a un

¹⁰⁴ Durante a Revolución americana e nos anos seguintes, Francia e España (despois do acordo de Aranjuez de 1779) foron os principais aliados das trece colonias contra Gran Bretaña. (N. dos T.).

exército permanente en tempos de paz —pequeno, desde logo, pero non por iso menos real—. Esta concisa visión do tema, móstranos con claridade que resulta totalmente inapropiada unha prohibición constitucional de establecer emprazamentos militares, e que se debe deixar á discreción e prudencia da asemblea lexislativa.

Pódese dicir —non só con algunha probabilidade senón con toda seguridade— que a medida que aumente a nosa forza, aumentarán os efectivos militares de Gran Bretaña e España na nosa veciñanza. Se non quixésemos estar expostos de xeito desgornecido e desprotexido ás súas ameazas e invasións, será necesario aumentar as nosas gornicións fronteirizas, de xeito proporcional ás forzas que poidan ameazar os nosos asentamentos occidentais. Existen e existirán prazas concretas cuxa posesión inclúa o control de extensos distritos que facilitan futuras invasións do resto do territorio, e algunhas destas prazas serán ademais claves para comerciar coas nacións indias. Pode alguén considerar sensato deixar estas prazas nunha situación tal que lles permita, en calquera instante, caer en mans dunha ou doutra destas dúas formidables potencias veciñas? Actuando así, estaríamos abandonando todas as máximas tradicionais da prudencia e da política.

Se queremos ser un pobo comercial ou polo menos ter seguridade na nosa costa atlántica, habemos de esforzarnos por conseguir canto antes unha armada. Para iso fará falta ter estaleiros e arsenais, e para defendelos serán necesarias fortificacións e, probablemente, gornicións. Cando unha nación alcanza o suficiente poderío marítimo para poder protexer os seus estaleiros coas súas frotas, superou a necesidade de ter gornicións dedicadas a tal propósito. Pero cando a armada está na súa infancia, seguramente será indispensable manter gornicións en terra para protexer os arsenais e estaleiros —e mesmo en ocasións á frota mesma— de eventuais incursións inimigas.

Publius [Hamilton]

Número 25

Continuación do mesmo tema: a competencia da Unión en asuntos de defensa

The New York Packet, 21 de decembro de 1787

Tal vez se postule que os Governos dos Estados deberían prover o dito no capítulo anterior, baixo a dirección da Unión. Pero en realidade isto sería unha inversión do principio fundamental da nosa asociación política pois, na práctica, traslada o tema da defensa común desde a cabeza federal aos membros constitutivos. Isto sería un proxecto opresivo para algúns Estados, perigoso para todos, e nocivo para a federación.

Os territorios de Gran Bretaña, España e as veciñas nacións Indias, non lindan con Estados particulares, senón que rodean á Unión enteira desde Maine ata Xeorgia. Polo tanto, aínda que varía en intensidade, o perigo é común a todos, e os medios para gardarse diso deberían ser igualmente obxecto de consellos conxuntos e unha tesouraría común. Pola súa situación, dáse o caso de que algúns Estados están máis directamente expostos que outros. Nova York entra nesta categoría, e se segue o plan de arranxarse de xeito individual, terá que soportar todo o peso dos empraesamentos necesarios para a súa seguridade inmediata e para a protección a medio ou longo prazo dos seus veciños. Isto non sería nin equitativo para Nova York, nin seguro para os demais Estados. Tal sistema carrexaría varios inconvenientes. Os Estados aos que lles correspondese abastecer os empraesamentos que necesitamos non se sentirían capaces nin dispostos a soportar esta carga de aprovisionamento durante moito tempo. Así, a seguridade de todos estaría suxeita á parsimonia, improvisión ou inhibición dunha parte. Se esta parte destacara pola abundancia e extensión dos seus recursos, habería que aumentar proporcionalmente a súa porción do aprovisionamento, e os demais Estados rapidamente se alarmarían ao ver que toda a forza militar da Unión estaba en mans de dous ou tres dos seus

Estados membros, seguramente de entre os máis poderosos. Cada un buscaría algún contrapeso e non sería difícil inventar pretextos para iso. En tal situación, alimentados por receos mutuos, os emprazamentos militares tenderían a engrosarse máis alá do natural ou conveniente e, dado que estarían á disposición de cada membro por separado, funcionarían coma máquinas que recortan ou destrúen a autoridade nacional.

Xa temos fornecido razóns abondo para supoñer que, por causa do amor ao poder, os Gobernos dos Estados terán unha propensión natural a rivalizar co Goberno da Unión, e que en calquera pugna entre a cabeza federal e un dos seus membros o pobo tenderá máis cara ao seu Goberno local. Se ademais desta gran vantaxe, a ambición dos seus membros tivera o estímulo de forzas militares propias e independentes, sería unha tentación demasiado forte, pois terían tantas facilidades para actuar contra a autoridade constitucional da Unión que acabarían minándoa. Por outra parte, isto supón unha menor protección á liberdade do pobo que se as forzas nacionais estivesen en mans do Goberno nacional. Na medida en que se poida considerar ao exército como unha perigosa arma do poder, é mellor que estea en mans das persoas que xeran maior receo no pobo. Pois constitúe unha verdade testemuñada por séculos de experiencia que canto menos sospeita o pobo das persoas en cuxas mans están os medios para prexudicalo, maior é o perigo que corre.

Os país fundadores da presente Confederación eran completamente conscientes da ameaza para a Unión de Estados con forzas militares propias, e por iso prohibíronlles expresamente manter buques de guerra ou tropas sen o consentimento do Congreso. A verdade sexa dita: a existencia dun Goberno federal con emprazamentos militares, suxeitos á autoridade dos Estados, ten tan pouca consistencia interna como unha tesouraría federal suplida por un sistema de cotas e requisicións.

Resulta moi desafortunada a proposta de impoñer restricións á discreción do poder lexislativo nacional e isto poñerá de

manifesto con luces adicionais á parte das xa prendidas. A mencionada obxección ten a intención de evitar exércitos permanentes en tempos de paz. Pero non nos informaron do alcance desta prohibición: esténdese só a formar exércitos, ou tamén a *mantelos* en épocas de sosego? Se só se refire ao último non consegue alcanzar un significado preciso e será ineficaz para o propósito en mente. Unha vez que se forme un exército, que se entende por «mantelo» contravindo a Constitución? Canto tempo fai falta que transcorra antes de poder dicir que se violou a lei? Será unha semana, un mes, un ano? Ou debemos esperar que se poida manter o devandito exército mentres exista o perigo que ocasionou a súa formación? Sería tanto como admitir que se pode manter o corpo armado *en tempos de paz*, diante de ameazas ou perigos inminentes, o cal xa se afasta do sentido literal da prohibición e introduce unha gran amplitude de interpretacións. Quen decide se segue presente o perigo? Non hai dúbida de que isto debe estar baixo control do Goberno nacional, pero entón a situación sería a dun Goberno nacional que, ao percibir un perigo certo, poderá en primeira instancia alistar tropas e logo mantelas en filas mentres supoña que a paz ou seguridade da comunidade se enfrente a algún perigo. É fácil ver que unha discreción tan ampla como ésta dará sobrado espazo para eludir a forza da disposición.

A suposta utilidade de tal disposición ha de fundarse nunha probabilidade, ou polo menos nunha posibilidade de que se alíen nun proxecto de usurpación o poder executivo e o poder lexislativo. Se isto ocorrera, que doado sería inventar algún perigo inminente! Sempre haberá a man o pretexto de hostilidades indias, instigadas por España ou Gran Bretaña. Poderíase mesmo provocar a unha potencia estranxeira para producir as desexadas aparencias, e logo facer as paces por medio de concesións oportunas. Se é razoable supoñer que poida haber tal pacto e que a iniciativa poida ter suficientes posibilidades de

éxito, unha vez formado o exército pola causa ou o pretexto que fose, poderá dedicarse a poñer en marcha este plan.

Se para evitar esta consecuencia se resolverse prohibir que se *formen* exércitos en tempos de paz, entón os Estados Unidos exhibirían o máis extraordinario espectáculo xamais visto na historia —o dunha nación incapacitada pola súa Constitución para prover a súa defensa ata que fose invadida—. Xa que ultimamente caeu en desuso a cerimonia formal de declaración de guerra, o Goberno terá que agardar a presenza dun inimigo no noso territorio para poder comezar legalmente a facer levas de homes para a defensa do Estado. Nin sequera podemos preparar unha resposta ata que recibamos o golpe. Como se fose algo contrario ás máximas dun Goberno libre, habemos de abstermos de calquera tipo de política nacional que anticipe perigos distantes ou que faga preparativos para a tormenta que se aveciña. Por medo a que os gobernantes, creados polas nosas propias decisións e subordinados á nosa propia vontade, poidan constituír unha ameaza á nosa liberdade, abusando dos medios necesarios para preservala, habemos de expoñer a nosa propiedade e liberdade a mercé dos invasores e invítalos, a causa da nosa debilidade, a apoderarse dunha presa núa e indefensa.

Imaxínome que como resposta dirán que a Milicia do país é o seu baluarte natural, e que sempre estará á altura da defensa nacional. Esta doutrina case nos fixo perder a Guerra da Independencia e custounos millóns que seguramente poderíanse ter aforrado. Experimentamos tan recentemente o desmentido duns feitos tan contraditorios con tal comentario, que non imos ser de novo vítimas deste engano. Para poder levar a cabo operacións de guerra constantes contra un exército regular e disciplinado fai falta unha forza do mesmo tipo. Isto está confirmado por consideracións adicionais de economía, de estabilidade e de vigor. En numerosas ocasións, no transcurso da recente guerra¹⁰⁵, a valentía da milicia americana foi digna dun

¹⁰⁵ A Revolución Americana. (N. dos T.).

monumento perenne á súa fama. Pero mesmo os máis valentes senten e saben que a liberdade do seu país non podería ter sido establecida contando unicamente cos seus esforzos, por grandes e valiosos que fosen¹⁰⁶. Como a maioría das cousas, a guerra é unha ciencia que se desenvolve e se perfecciona con dilixencia e perseverancia, con tempo e práctica.

Unha política de violencia sempre se volve contra si mesma, por ir en contra do camiño natural e trillado dos asuntos humanos: na actualidade, Pensilvania ofrécenos un exemplo da veracidade disto¹⁰⁷. A súa Carta de Dereitos declara que os exércitos permanentes constitúen un perigo para a liberdade e que non se deberían manter en tempos de paz. Non obstante, nunha época de paz, con motivo de disturbios nun ou dous dos seus condados, Pensilvania resolveu crear un corpo de tropas e seguramente manterao mentres haxa algunha sensación de ameaza á orde pública. O comportamento de Massachusetts ofrece unha lección inesquecible sobre o mesmo tema pero por distintas razóns¹⁰⁸. Sen esperar que o Congreso o sancione, segundo ditan os Artigos da Confederación, o devandito Estado viuse na necesidade de recrutar tropas para reprimir unha insurrección interna, e segue mantendo un corpo militar a soldo para evitar que se reavive o espírito de revolta. A Constitución mesma de Massachusetts non puxo obstáculo algún a tal medida, pero o exemplo resúltanos en extremo útil, pois demostra que existen razóns polas cales baixo este Goberno e tamén noutras nacións, ás veces é importante ter unha forza militar en tempos de paz para a seguridade da sociedade, e que non é conveniente limitar a discreción lexislativa ao respecto. No caso concreto de

¹⁰⁶ Hamilton desmitifica aquí o papel xogado polas milicias rurais na Guerra da Independencia das trece colonias, malia a súa salientable actuación nalgúns momentos clave da contenda, como o atentado contra o xeral Simon Fraser antes da batalla de Saratoga. (N. dos T.).

¹⁰⁷ Véxase *O Federalista* Nº 6 *supra*. (N. dos T.).

¹⁰⁸ A reiteradamente mencionada rebelión de Shays. Véxase *O Federalista* Nº 6 *supra* (N. dos T.).

Estados Unidos móstranos que mesmo os que votan a favor dun Goberno feble mostrarán pouco respecto polos dereitos deste. Ademais, ensínanos que as disposicións plasmadas en papel non poden coa forza das necesidades públicas.

Unha máxima fundamental da liga lacedemonia foi que o cargo de almirante nunca debía recaer dúas veces na mesma persoa. Despois de sufrir unha severa derrota marítima a mans dos atenienses, a confederación peloponesa encargoulle o mando das frotas conxuntas a Lisandro, dado que anteriormente xa actuara cumpridamente nesta capacidade. Para contentar aos seus aliados e á vez conservar a aparencia de adhesión ás súas institucións antigas, os lacedemonios recorreron ao débil subterfuxio de investir a Lisandro con todo o poder dun almirante baixo o título nominal de contraalmirante¹⁰⁹.

Este exemplo, entre outros moitos, confirma a verdade xa proposta, e ilustrada por exemplos no noso propio país, de que as nacións prestan pouca atención ás regras e máximas contrarias pola súa natureza ás necesidades da sociedade. Calquera político prudente evitará atar de mans ao Goberno con restricións que non poidan ser cumpridas, pois sabe que toda infracción das leis fundamentais —aínda que sexa por algo necesario— dana a reverencia sagrada que debe permanecer no peito dos gobernantes cara á Constitución dun país, e crea antecedentes para futuras infraccións, aínda que estean ditadas por algunha causa distinta ou por algo menos urxente ou palpable.

Publius [Hamilton]

¹⁰⁹ Véxase Nº 18 *supra*. Hamilton refírese aquí ao papel de Lisandro na rendición de Atenas (404 AC), que puxo fin á Guerra do Peloponeso. (N. dos T.).

Número 26

Continuación do mesmo tema: os límites da competencia federal de defensa

The Independent Journal, 22 de decembro de 1787

Non era realmente de esperar que nunha revolución popular a mente humana puidera contentarse con alcanzar ese feliz equilibrio que sinala a saudable fronteira entre *poder* e *privilexio*, que combina a necesaria enerxía no Goberno coa debida protección dos dereitos dos cidadáns. As inconveniencias que agora experimentamos teñen a súa principal orixe en ter fracasado neste punto tan delicado e importante. E se non nos esmeramos por evitar este erro en futuros intentos por rectificar e mellorar o sistema, é posible que transitemos dun proxecto quimérico a outro, ensarillando unha solución tras outra sen conseguir un cambio real cara á algo mellor.

A idea de restrinxir a autoridade lexislativa no campo da defensa nacional é un refinamento que xorde de mostrar un tan ardente como indocumentado celo pola liberdade. Non obstante, como temos visto¹¹⁰, ata agora non se estendeu moito, nin sequera neste país onde apareceu por primeira vez. Pensilvania e Carolina do Norte son os únicos Estados que fomentan esta idea, e só ata certo punto. todos os demais rexeitaron prestarlle atención, pois xulgaron sabiamente que nalgún lugar hai que depositar a confianza, dado que a necesidade diso plásmase no acto mesmo de delegar poder. Por iso é máis aconsellable enfrontarse a algún abuso da confianza depositada, que desamparar ao Goberno e arriscar a seguridade pública impondo restricións impolíticas sobre o poder lexislativo.

Neste campo, os que se opoñen á Constitución loitan contra unha decisión tomada por América en xeral. En vez de recibir instrución da experiencia sobre o aconsellable que resulta

¹¹⁰ Véxase artigo 24 *supra*. (N. dos T.).

corrixir os extremos aos que chegamos ata agora, parecen estar dispostos a conducirnos ata outros extremos aínda máis perigosos e extravagantes. Empregando oportunismos varios, que noutras ocasións foron condenados ou evitados, ensinan doutrinas calculadas para inducirnos a rebaixar ou relaxar o ton do Goberno, coma se tivese sido achado demasiado poderoso ou ríxido. Poderíase afirmar, sen que sexa un improprio, que se os principios que intentan inculcarnos en varios temas chegasen a formar parte do credo popular, farían que o pobo deste país estivera totalmente incapacitado para ter ningún Goberno. Pero un perigo desta índole non pode ser considerado tan sequera, pois os cidadáns de América teñen demasiado discernimento como para deixarse levar cara á anarquía que se agocha nestes argumentos. Ou moito me equivoco ou a experiencia forxou unha profunda e solemne convicción pública de que é esencial dispoñer de maior enerxía no Goberno para poder lograr o benestar e a prosperidade da comunidade.

Tal vez non estea fóra de lugar comentar brevemente como se orixinou e desenvolveu esta postura contraria a manter efectivos militares en tempos de paz. Aínda que en mentes reflexivas puidese xurdir ao considerar a natureza e tendencia de tales institucións ao fío de sucesos acaecidos noutro tempo e lugar, como sentimento nacional americano ten a súa orixe nas formas de pensar derivadas da nación da cal provén a maioría dos habitantes destes Estados.

Tras a conquista de Inglaterra polos normandos, a autoridade do monarca foi case ilimitada durante moito tempo. As prerrogativas que favorecían a liberdade foron progresivamente apoucadas, primeiro polos baróns¹¹¹, logo polo pobo, ata que desaparecieron boa parte das súas formidables pretensións. A liberdade inglesa non triunfou de todo ata a revolución de 1688, que elevou ao príncipe de Orange ao trono británico. En

¹¹¹ *Magna Carta* de 1215. (N. dos T.).

tempos de paz, Carlos II mantivo un exército de 5.000 soldados regulares baixo a súa autoridade, como un aspecto incidental do indefinido poder para facer a guerra —unha recoñecida prerrogativa da Coroa—. Xacobe II incrementou o número a 30.000, pagados como funcionarios civís. Para abolir tan perigoso exercicio de autoridade, a Carta de Dereitos establecida durante esta época revolucionaria incluía un artigo proclamando que «era contrario á lei formar e manter un exército permanente dentro dos confíns do reino en tempos de paz *sen consentemento do Parlamento*»¹¹².

Cando o pulso da liberdade chegaba ao seu máximo ritmo no devandito reino, diante da ameaza de que existiran exércitos permanentes, só se considerou necesario prohibir a súa formación ou mantemento cando estivera baseado nunha decisión da cabeza do executivo. Como queira que os artífices desta memorable revolución eran patriotas comedidos e ben informados, non impuxeron restricións á discrecionalidade lexislativa. Sabían que era indispensable ter certo número de soldados para gardas e gornicións, que non se poden establecer límites precisos ás necesidades nacionais, e que nalgunha parte do Goberno hai que depositar un poder á altura de cada continxencia. Ademais, sabían que ao deixar o exercicio do devandito poder en mans da asemblea lexislativa alcanzaran a máxima precaución posible sen comprometer á seguridade cidadá.

Poderíamos dicir que o pobo americano herdou desta fonte a idea de que os exércitos permanentes en tempos de paz constituían unha ameaza para a liberdade. As circunstancias da revolución fixeron que o público fora máis sensible a cuestións relacionadas coa seguridade dos dereitos do pobo e, nalgunhas ocasións, elevou a calor do noso celo por enriba da temperatura adecuada para o corpo político. Exemplos disto foron os inten-

¹¹² Trátase dun dos principios fundamentais do *Bill of Rights* imposto polo Parlamento a Guillermo de Orange en 1689. (N. dos T.).

tos de dous Estados por restrinxir a autoridade lexislativa en cuestións militares¹¹³. O principio que nos ensina a ser receosos do poder dun monarca hereditario chegou a estenderse máis alá do prudente, ata incluír aos representantes do pobo constituídos en asembleas populares. Nalgúns Estados, que evitaron este erro, encontramos declaracións innecesarias contra os exércitos permanentes en tempos de paz, os cales no deberían ser mantidos *sen o consentemento da asemblea lexislativa*. Na Carta de Dereitos inglesa, unha disposición similar foi introducida por razóns que non se aplican ás Constitucións dos Estados. Por esta razón considéroas declaracións innecesarias. Sexa cal sexa a interpretación que se lles dea ás devanditas Constitucións, o poder para recrutar un exército non pode residir noutro sitio que non sexa a asemblea lexislativa. Se non constitúe un absurdo, é cando menos superfluo declarar que algo non se debe facer sen o consentimento dun corpo, cando só ese corpo ten o poder para facelo. Por iso algunhas destas constitucións non din nada sobre este tema; entre outras, a do Estado de Nova York, celebrada tanto en Europa como en América por ser unha das mellores estruturas de goberno establecidas neste país¹¹⁴.

Mesmo nos dous Estados que parecen ter considerado a posibilidade de prohibir efectivos militares en tempos de paz, o seu modo de expresalo axústase máis a un intento de control que de prohibición. Non di que *non serán* mantidos exércitos permanentes, senón que *non deberían* ser mantidos en tempos de paz. Esta ambigüidade nos termos que utilizan parece ter sido froito dun conflito entre celo e convicción, entre o desexo de excluír para sempre tales efectivos e a convicción de que sería imprudente e inseguro establecer unha exclusión absoluta.

¹¹³ Os xa citados Pensilvania e Carolina do Norte. Véxase *O Federalista* N° 24 e 25. (N. dos T.).

¹¹⁴ A Constitución do Estado de Nova York de 1777 foi redactada por John Jay, un dos coautores d'*O Federalista*. (N. dos T.).

Non se afastaría desta disposición a asemblea lexislativa, cada vez que os asuntos públicos parecen requirilo, interpretándoa como unha mera admonición que tería que ceder por razóns de Estado, fosen reais ou supostas? Isto demostrao o caso xa mencionado de Pensilvania. Entón, un pregúntase, cal é a utilidade dunha disposición que deixa de funcionar cada vez que haxa algunha posibilidade de non facerlle caso?

Examinemos se hai comparación entre a eficacia da disposición á que aludimos e aquela que está contida na nova Constitución, a efectos de restrinxir as dotacións orzamentarias para propósitos militares a un período de dous anos. Por ter un obxectivo demasiado ambicioso, a primeira disposición quédase sen impacto; a segunda evita un extremo imprudente e, ao resultar perfectamente compatible cunha provisión apropiada das esixencias nacionais, consegue unha regulación máis saudable e potente.

Por medio desta disposición a asemblea lexislativa dos Estados Unidos estará *obligada* a deliberar polo menos unha vez cada dous anos sobre se é conveniente ou non manter unha forza militar activa. Terá que alcanzar algunha resolución ao respecto e declarar a súa posición sobre o tema, votando formalmente diante do seu electorado. Aínda que tivese a imprudencia de depositar a súa confianza no executivo de xeito inxustifico, non ten *a liberdade* de investir ao executivo cuns recursos permanentes para a manutención dun exército.

Temos de supoñer que o espírito partidista infecte todo o corpo político. Haberá persoas na asemblea nacional que sen dúbida estarán dispostas a denunciar estas medidas, indo en contra da opinión maioritaria. A disposición favorable ao mantemento dunha forza militar sempre será un tema polémico. Cada vez que se presente a cuestión, o partido na oposición excitará ao público, atraendo a súa atención sobre o tema. Se existe unha maioría disposta a exceder os límites fixados, a comunidade terá aviso do perigo e poderá tomar medidas para

protexerse diso. Non só están sempre vixiantes os partidos da asemblea nacional. Tamén o están as asembleas lexislativas dos Estados membros, que mesmo actúan como desconfiados e celosos gardiáns dos dereitos dos cidadáns diante de calquera exceso por parte do Goberno federal. Cada vez que estean reunidos en sesión, centrarán continuamente a súa atención na conduta dos gobernantes nacionais, sempre prestos a facer soar a alarma se ocorre algo perigoso para os seus dereitos, e dispostos a ser non só a *voz*, senón tamén o *brazo* do descontento popular, se fixese falta.

Para minar as liberdades dunha gran comunidade *fai falta tempo* para madurar os plans, ata que chegue o momento de poder executalos. Un exército que teña tamaño suficiente como para ameazar seriamente estas liberdades só se poderá formar por incrementos paulatinos, o cal require non só un entendemento transitorio entre a asemblea lexislativa e o executivo, senón unha conspiración continuada durante un período prolongado. É probable que tal convivencia chegue sequera a darse? É probable que se manteña e transmita a través dos sucesivos cambios que se producen en ambas cámaras dun corpo representativo con eleccións bianuais? É posible supoñer que cada individuo no Senado ou na Cámara de Representantes nacional traizoe ao seu electorado e ao seu país tan pronto tome posesión do seu escano? É de supoñer que non haberá un só individuo con suficiente discernimento como para detectar unha conspiración tan grave, nin suficiente valentía ou honestidade como para informar ao seu electorado do perigo que lle ameaza? Se son razoables tales suposicións, entón deberíamos poñer fin inmediato á delegación de autoridade. O pobo debería resolver retirar todos os poderes que ata agora deixou noutras mans, e constituírse en tantos Estados como condados haxa, para poder xestionar os seus asuntos en persoa.

Aínda que fosen razoables estas suposicións, non sería posible manter oculto este plan durante moito tempo. Sería de

coñecemento público pola expansión do exército en tempos de paz duradeira. Situados como o estamos, que razón podería ser aducida para xustificar aumentos tan extensos na forza militar deste país? Sería imposible enganar ao pobo a longo prazo e, tan pronto se fixera público, sería o fin do proxecto e dos seus promotores.

Alguén dixo que sería inútil a disposición que limita as apropiacións orzamentarias para un exército a un período de dous anos, porque o executivo, unha vez que posúise unha forza o suficientemente grande como para atemorizar e someter ao pobo, atoparía nesa forza os medios suficientes para prescindir do provisto nos actos lexislativos¹¹⁵. Pero xorde de novo a pregunta, baixo que pretexto podería facerse o executivo cunha forza de tal magnitude en tempos de paz? Se supoñemos que se crea a consecuencia dalgunha insurrección nacional ou guerra exterior, entón non entra no campo do citado principio, pois a obxección dirixíase contra poder manter tropas en tempos de paz. Poucos son tan visionarios como para argumentar seriamente que non se deberían constituír forzas militares para acalar rebelións ou resistir invasións, e se a defensa da comunidade requirise nas devanditas circunstancias un exército tan numeroso que perigase a liberdade, constituiría unha desas calamidades para as cales non hai prevención nin cura posible. Non hai forma de Goberno que poida salvagardarnos desta situación, pois podería resultar mesmo dunha simple liga ofensiva ou defensiva de confederados ou aliados que necesitan formar nalgunha ocasión un exército para a defensa común.

Pero é infinitamente menos probable que este mal nos afecte se estamos unidos, e mesmo podemos colixir, con certeza, que resulta totalmente improbable. Non é fácil imaxinar

¹¹⁵ *Brutus* recollerá esta acusación, que se presentou por vez primeira na Convención do Estado de Pensilvania (Decembro de 1787), na súa Carta Nº VII, de 3 de Xaneiro de 1788 e, posteriormente, na Nº X. Cfr. Bailyn, *The Debate on the Constitution, Opus cit.*, Vol. I, p. 691; e Vol. II, p. 86. Véxase, ademais, o artigo Nº 7 *supra*. (N. dos T.).

unha ameaza tan formidable que puidese facer perigar á Unión enteira, requirindo unha forza tan grande que fixese temer polas nosas liberdades, mesmo no máis mínimo, sobre todo se temos en conta a axuda que nos prestaría a milicia, coa que sempre habemos de contar como un poderoso e valioso auxilio. Pero, como se demostrou de xeito extenso noutro lugar¹¹⁶, en estado de desunión o contrario sería non só probable, senón practicamente inevitable.

Publius [Hamilton]

Número 27

Continuación do mesmo tema e argumento: a suposta desafección do pobo americano ao Goberno federal

The New York Packet, 25 de decembro de 1787

Sostivemos, con diferentes argumentos, que unha Constitución do tipo proposto pola Convención non pode funcionar sen a axuda dunha forza militar que execute as súas leis. Non obstante, como a maioría das cousas alegadas polos que se opoñen a aquela, tamén aquí, os que o negan, realizan simples afirmacións xerais, sen unha exposición precisa ou intelixible das razóns que as sustentan¹¹⁷. Na medida en que puiden adiviñar o sentido implícito que lle dan estes adversarios, a súa negativa parece xurdir dunha asunción previa: que o pobo opoñeráse ao exercicio da autoridade federal en materias de natureza interna. A pesar de que resulta inexacto ou nebuloso distinguir entre o interno e o externo, obviémolo indagando se hai base algunha para supoñer que se dará esta antipatía no pobo. A menos que tamén postulemos que os poderes do Goberno nacional serán peor administrados que os dos Gobernos estatais, non parece

¹¹⁶ Véxase o artigo Nº 8 *supra*. (N. dos T.).

¹¹⁷ Hamilton refírese aquí aos argumentos de *Brutus*, nas súas xa citadas cartas antifederalistas Nº VIII e IX. (N. dos T.).

haber moita razón para presupoñer esta antipatía, desafección ou oposición popular. Paréceme unha regra xeral indisputable que o grao de confianza e obediencia que experimenta un Goberno tende a variar en función da boa ou mala administración que leva a cabo. Hai que recoñecer excepcións a esta regra, pero estas dependen tan enteiramente de causas accidentais que non se pode dicir que teñan relación algunha cos méritos ou deméritos intrínsecos dunha Constitución, os cales só poden ser xulgados utilizando principios e máximas universais.

No transcurso destes artigos presentáronse varias razóns polas cales probablemente sexa mellor a administración do Goberno nacional que a dos Gobernos estatais. As principais son: 1) a ampliación da esfera electoral, que dará ao pobo máis opcións ou unha maior amplitude nas posibilidades de selección; 2) que uns corpos compostos por persoas selectas —as asembleas lexislativas dos Estados— nomearán aos membros do Senado nacional, o cal dá razóns para pensar que esta rama do poder político será, en xeral, o resultado dunha selección especialmente coidadosa e prudente; e 3) que estas circunstancias asegúranos unhas asembleas nacionais con información máis comprensiva e maiores coñecementos que as dos Estados¹¹⁸. As posibilidades de contaxio dun espírito de facción serán menores canto maior sexa a extensión do país do cal se vai seleccionar a aqueles que han de dirixir os asuntos nacionais. Tamén estarán máis afastados de iras ou prexuízos ocasionais e das tendencias pasaxeiras que en sociedades menos extensas frecuentemente contaminan as deliberacións públicas, dando pé á inxustiza, á opresión dunha parte da comunidade e a plans que gratifican unha inclinación ou un desexo momentáneo pero que rematan en angustia, desafección e repugnancia xeneralizadas. Ao inspeccionar con ollo crítico a estrutura interior do edificio que

¹¹⁸ Os senadores eran elixidos polas asembleas lexislativas dos Estados ata a aprobación da Emenda nº 17 á Constitución en 1913. Desde entón son elixidos por sufraxio directo. (N. dos T.).

estamos invitados a levantar, observaremos que a probabilidade disto vese fortalecida por varias razóns adicionais, todas elas de considerable peso. Mentres non haxa causas satisfactorias para pensar que o Goberno federal vaia a administrar as cousas dunha maneira que suscite odio ou desprezo aos ollos do pobo, non pode haber fundamento razoable para supoñer que as leis da Unión se encontrarán con maior obstrución que as leis dos membros particulares ou que necesitarán outros métodos para asegurar o seu cumprimento. É suficiente con que deixemos isto establecido por agora.

Se un confía en que haxa impunidade, isto constituirá un forte aliciente á sedición, pero o temor ao castigo exerce a mesma forza en sentido contrario, como elemento disuasorio. O Goberno da Unión tenderá a disuadir o *primeiro* tipo de comportamentos, e a inspirar o *segundo*, pois estando en posesión dun debido grao de poder, poderá recibir o apoio dos recursos colectivos da Confederación enteira. En contraste, un só Estado non pode controlar máis recursos que os seus propios. Unha facción turbulenta nun Estado facilmente sentirase capaz de iniciar unha contenda cos partidarios do Goberno no devandito Estado, pero non estará tan ensimesmada como para imaxinarse capaz de medir as súas forzas co conxunto da Unión. Se esta reflexión é acertada, entón resulta que é menor o perigo de agrupacións irregulares de individuos opostos á autoridade da Confederación que á dun só membro da mesma.

Agora arriscareime a facer unha observación que quizais poida resultar nova para algúns, pero non por iso menos acertada. Canto máis se mesturen as funcións das autoridades nacionais co exercicio ordinario do Goberno, canto máis se afagan os cidadáns a encontrarse con iso nas ocorrencias diarias do seu ámbito político, canto máis familiar sexa aos seus ollos e sentimentos, canto máis se interne naqueles temas que tocan as cordas máis sensibles e poñen en movemento as fontes máis activas do corazón humano, máis posibilidades terá o Goberno

nacional de conseguir o respecto e a afección da comunidade. O ser humano é, en gran medida, un animal de costumes. Non terá apenas influencia sobre el algo que raras veces experimenta de preto. Non se pode esperar que as persoas mostren interese por un Goberno se sempre está distante e fóra do seu horizonte de mira. En vez de debilitarse, podemos inferir que a autoridade da Unión e a afección dos cidadáns cara á mesma resultarán fortalecidas ao estenderse ao que se denominaron asuntos de competencia interna. Canto máis familiar e comprensiva é a súa actuación, menos terá que recorrer á forza. Canto máis circule polas canles e as correntes polas que flúen naturalmente as paixóns humanas, menos lle fará falta o violento e perigoso recurso á coacción.

En todo caso, é evidente que o Goberno proposto terá máis posibilidades de evitar o uso da forza que esa especie de liga confederada defendida pola maioría dos rivais, cuxa autoridade só operaría sobre os Estados nas súas capacidades políticas ou colectivas. Demostrouse¹¹⁹ que en tal tipo de Confederación a única autoridade que terán as leis será polo uso da forza, e que a súa estrutura de goberno xerará espontaneamente un incumprimento frecuente por parte dos seus membros; cada vez que isto aconteza o único remedio, se é que o hai, será recorrer á guerra e á violencia.

Ao estender a autoridade da cabeza federal aos cidadáns individuais dos diversos Estados, o plan publicado pola Convención permitirá ao Goberno empregar a maxistratura ordinaria de cada Estado para facer cumprir as leis. É fácil percibir que isto tenderá a destruír na percepción popular calquera distinción entre as fontes das que proceden as leis, dando ao Goberno federal a mesma posibilidade de asegurar a obediencia debida á súa autoridade que á que dispón o Goberno de cada Estado. Ademais, influirá na opinión pública que o Goberno nacional

¹¹⁹ Véxanse os artigos 15 e 16 de *O federalista*. (N. dos T.).

teña poder para pedir axuda e conseguir apoio da Unión enteira con todos os seus recursos. Merece especial atención o feito de que as leis da Confederación chegarán a ser a *lei suprema* do país, en canto se atean ás competencias que aquela posúe sobre determinados ámbitos *enumerados e lexítimos*. Todo funcionario dos poderes legislativo, executivo e xudicial de cada Estado estará obrigado, mediante xuramento, a observar esta lei. Por iso, as asembleas legislativas, os tribunais e os maxistrados dos Estados membros axudarán a asegurar o cumprimento das súas leis¹²⁰, estando incorporados ao funcionamento do Goberno nacional *ata onde alcance a súa autoridade xusta e constitucional*. Seguindo as consecuencias desta situación ata o seu fin, calquera que reflexione sobre iso decatarse que existen razóns para esperar un cumprimento cotián e pacífico das leis da Unión, se os seus poderes son administrados coa prudencia requirida. Pero se, arbitrariamente, supoñemos o contrario, poderemos deducir desta suposición as inferencias que nos veñan en gana, pois está claro que un exercicio insensato da autoridade do mellor Goberno que xamais existise ou poida ser establecido poderá conducir ou precipitar ao pobo aos maiores excesos. Pero aínda que os adversarios da Constitución proposta presupoñan gobernantes nacionais insensibles aos motivos do benestar público ou ás máis elementais obrigas do seu deber, gustaríame saber como tal conduta podería potenciar intereses motivados pola soa ambición ou plans para invadir competencias alleas.

Publius [Hamilton]

¹²⁰ No seu momento analizaremos de modo detallado os sofismas que se empregaron para mostrar que isto tenderá á destrución dos Gobernos dos Estados.

[Véxanse os artigos Nº 31 e 44 *infra*. (N. dos T.).]

Número 28

Continuación e conclusión do mesmo tema

The Independent Journal, 26 de decembro de 1787

Non podemos negar que o Goberno nacional necesite, nalgunha ocasión, recorrer á forza. A nosa experiencia confirma as leccións extraídas dos exemplos doutras nacións: 1) que situacións extremas deste tipo a veces danse en todas as sociedades, non importa como estean constituídas; 2) que a sedición e a insurrección son enfermidades tan desafortunadamente inseparables do corpo político como os tumores e as erupcións o son do corpo natural; e 3) que gobernar unicamente mediante a forza da lei (o cal sería o único principio admisible para un Goberno republicano, segundo nos ensinaron), só é posible nos soños daqueles doutores da política dotados dunha sagacidade tal que desdeñan as leccións do saber experimental.

Se algunha vez se dera unha emerxencia así baixo o Goberno nacional, non quedaría máis remedio que recorrer á forza. Os medios empregados deben ser proporcionais á ameaza. Se se dera unha pequena conmoción nalgunha parte dun Estado, podería ser reprimida coas milicias dos demais Estados, e sería normal supoñer que estarían dispostas a cumprir coa súa obrigaçión. Unha insurrección, pola causa que sexa, sempre constituirá unha ameaza diante dos ollos de calquera Goberno. Os cidadáns que non estivesen implicados mobilizaríanse, opoñéndose aos insurxentes, ben para defender os dereitos da Unión, ben a paz pública. Se se percibe ao Goberno nacional como entregado á prosperidade e felicidade do pobo, sería irracional pensar que non recibiría o apoio popular.

Se ocorrera o contrario e a insurrección se estendera por todo un Estado ou por boa parte daquel, tal vez sería inevitable o uso doutro tipo de forza. Parece ser que no Estado de Massachusetts foi necesaria unha leva de tropas para reprimir as desordes que

alí tiveron lugar¹²¹, e Pensilvania considerou acertado recorrer á mesma medida por mero pánico diante duns disturbios que aconteceron entre algúns dos seus cidadáns¹²². Se o Estado de Nova York tivera a inclinación de restablecer a xurisdición que antes tivo sobre os habitantes de Vermont¹²³, podería contar con ter éxito en tal empresa empregando unicamente o ardor da súa milicia? Para poder executar este plan, non se encontraría na necesidade de formar e manter tropas regulares? Polo tanto, se se entende que en situacións extraordinarias os Gobernos estatais posiblemente teñan que recorrer a outra forza militar que non sexa a milicia, e se en circunstancias similares é posible que o Goberno nacional teña que facer o mesmo, por que ha de ser considerado como un argumento contra a súa existencia? Non resulta moi sorprendente que persoas que, en teoría, profesan o seu apoio á Unión se opoñan á Constitución proposta, alegando algo que se aplica dez veces máis ao plan constitucional que eles defenden? Supoñendo que isto teña algún fundamento real, vén ser unha consecuencia inevitable de ampliar a escala da sociedade civil. Quen non optaría por iso, en vez de padecer axitacións continuas e revolucións frecuentes como as que azoutan constantemente a repúblicas de pouco peso?

Procedamos nesta investigación desde outra perspectiva. Supoñamos que, en vez dun sistema para todos, se formasen dous ou tres ou incluso catro Confederacións. Non tería calquera destas Confederacións as mesmas dificultades á hora de funcionar? Non estaría exposta, cada unha delas, ás mesmas feridas e, para manter a súa autoridade en tal situación, non estarían obrigadas a recorrer ao mesmo que se considera censurable nun Goberno para todos os Estados? Estaría a milicia máis presta ou disposta a apoiar á autoridade federal neste suposto que no dunha unión nacional?

¹²¹ Véxase o artigo N° 6 *supra* onde se menciona a rebelión de Shays. (N. dos T.).

¹²² Id. (N. dos T.).

¹²³ Véxase o artigo N° 7 *supra*. (N. dos T.).

Tras consideralo, toda persoa intelixente e sincera recoñecerá que o principio sobre o que se basea a obxección aplícase por igual a ambos os dous casos. Ora tiveramos un Goberno para todos os Estados, ora distintos Gobernos para distintas agrupacións de Estados, ora, en fin, tantos Gobernos inconexos como Estados hai na actualidade, en calquera de todos estes casos podería darse a necesidade de recorrer a unha forza non miliciana para preservar a paz comunitaria e manter a xusta autoridade da lei diante de accións violentas e ilegais, accións que ao fin e ao cabo constitúen insurreccións e rebelións.

Para aqueles que demandan unha provisión máis perentoria contra a existencia de exércitos en tempos de paz, á parte doutras reflexións sobre o tema, é suficiente recordarlles que todo o poder do futuro Goberno estará en mans dos representantes do pobo. Nunha sociedade civil esta é a máis fundamental e, ao cabo, a única salvagarda eficaz dos dereitos e privilexios do pobo¹²⁴.

Se os representantes do pobo traizoan ao electorado, non queda outro remedio que recorrer a ese dereito fundamental que resulta insuperable en todas as formas positivas de goberno: a autodefensa. As probabilidades de éxito son infinitamente maiores cando se exerce este dereito contra as usurpacións dos gobernantes nacionais que cando se exerce contra os gobernantes dun Estado membro. Se as persoas encomendadas co poder supremo dun Estado concreto se transforman en usurpadores, as súas respectivas rexións, subdivisións ou distritos non poderán tomar medidas oficiais para defenderse ao non contar cun Goberno autónomo. Os cidadáns terían que tomar as armas de maneira tumultuosa, sen concerto, sen organización sistemática, sen máis recursos que a súa coraxe e desesperación. Estando os usurpadores revestidos de autoridade legal, poderán esmagar á oposición cando aínda se atope nun estado

¹²⁴ Máis adiante examinaremos con detalle a súa eficacia. [Véxase a este respecto o artigo N° 17 *supra*.(N. dos T.).]

embrionario. Canto máis pequeno sexa o territorio, máis difícil será que o pobo forme un plan de oposición formal ou sistemático, e máis fácil será que resulte derrotado xa ao principio. Os usurpadores poderán conseguir información inmediata sobre os preparativos e movementos populares, e a forza militar dos usurpadores poderá dirixirse rapidamente contra a zona na que xorde oposición. En tal situación, para que tivera éxito a resistencia popular, sería necesaria unha particular coincidencia de circunstancias.

Se os cidadáns coñecen os seus dereitos e están dispostos a defendelos, ao ampliar a extensión do Estado aumentan os obstáculos á usurpación e as facilidades para resistila. A forza artificial dun Goberno contrasta coa forza natural dunha gran comunidade, cuxo poder é maior que o dunha comunidade pequena, e máis competente para loitar contra intentos por establecer unha tiranía desde o Goberno. Non esaxeramos ao afirmar que, nunha federación, o pobo é dono do seu propio destino. Os poderes públicos case sempre son rivais doutros poderes públicos, polo cal, o Goberno nacional sempre estará disposto a opoñerse a que os Gobernos estatais se excedan nas súas competencias, e estes terán a mesma disposición cara ao Goberno nacional. Cada vez que o pobo se poña nun ou noutro lado da balanza, o seu peso sempre será determinante. Se un dos dous Gobernos viola os dereitos do pobo, os cidadáns poderán recorrer ao outro Goberno, utilizándoo como un instrumento para conseguir reparacións. Que sabios serán os cidadáns se manteñen á Unión en alta estima, pois así conseguirán unha posición vantaxosa, o cal é inestimable en calquera conflito!

Podemos considerar como un axioma do noso sistema político que, diante de calquera continxencia que xorda, os Gobernos estatais sempre nos ofrecerán unha total seguridade contra violacións das liberdades públicas por parte da autoridade nacional. Aínda que houbera plans de usurpación que pasaran inadvertidos ao pobo, é difícil que se inventen suficientes pre-

textos como para poder ocultalos aos ollos de corpos selectos como as asembleas lexislativas, que terán maiores fontes de información. Estas poderán descubrir o perigo xa de antemán e, dado que posúen tanto os órganos de poder civil como a confianza do pobo, poderán adoptar un plan formal de oposición que coordine todos os recursos da comunidade. Sería doado que se comunicasen entre si os diversos Estados, poñendo en común as súas forzas para protexer a súa liberdade compartida.

Outra fonte de seguridade áchase na gran extensión do país. Xa experimentamos a utilidade diso durante ataques levados a cabo por potencias estranxeiras, e terá precisamente o mesmo efecto diante de iniciativas levadas a cabo por ambiciosos gobernantes nos nosos propios consellos nacionais. Se o exército federal sufocase a resistencia dun Estado, outros Estados máis distantes poderían gañar terreo coas súas forzas. Os avances nunha fronte terían que ser abandonados para poder someter á oposición xurdida noutra parte, e tan pronto se vise libre a parte sometida, renovaríaa os seus esforzos e reavivaríaa a súa resistencia.

Debemos recordar que o número de efectivos militares sempre estará determinado polos recursos do país. Pasará moito tempo ata que cheguemos a poder manter un exército poderoso e, a medida que aumenten os recursos para iso, é probable que aumente tamén a poboación e a forza natural da comunidade. Cando chegará o noso Goberno federal a poder formar e manter un exército capaz de impoñerse con despotismo sobre o gran conxunto de persoas que forman este inmenso imperio? O pobo ten a capacidade de tomar medidas defensivas por medio dos Gobernos estatais, actuando como nacións independentes, con toda celeridade, formal e sistematicamente. Podemos considerar toda preocupación ao respecto como unha enfermidade que carece de cura, pois non responde nin a argumentos, nin a razóns.

Publius [Hamilton]

Número 29

Respecto da milicia nacional

The Independent Journal, 9 de xaneiro de 1788

O poder regulador sobre a milicia, e o mando dela en tempos de insurreccións ou invasións, son aspectos naturais das tarefas de supervisar a defensa común e asegurar a paz interna da Confederación.

Non fai falta unha gran preparación na ciencia da guerra para discernir que unha uniformidade de organización e disciplina da milicia terá efectos moi beneficiosos para a defensa colectiva. Permite cumprir as obrigas de campamento e campo con intelixencia e concerto mutuo —unha vantaxe de particular importancia en operacións militares— e facilita que se logre o grao de destreza en actividades militares que resulta esencial para a utilidade da milicia. Esta desexada uniformidade só se conseguirá se se confía a dirección da milicia á autoridade nacional. Constitúe, polo tanto, un gran acerto que o plan da Convención propoña ceder á Unión o poder de «prover para a organización, o armamento, e a disciplina da milicia, e para gobernar a aquela sección que estea ao servizo dos Estados Unidos, *reservando aos Estados respectivos o poder de nomear oficiais e a autoridade de adestrar á milicia segundo a disciplina preestablecida polo Congreso*»¹²⁵.

Das diversas posturas contrarias a este plan, non hai ningunha tan sorprendente nin tan insostible como a que se mantén contra esta disposición concreta. Se a forma máis natural de defender un país libre é por medio dunha milicia ben organizada, é evidente que debería estar baixo o mando e a disposición do corpo que está constituído como gardián da seguridade nacional. Se este corpo exerce un poder eficaz sobre a milicia, elimínase, na medida do posible, calquera eventual incentivo ou pretexto que

¹²⁵ Constitución dos Estados Unidos de América: Art 1, sec. 8. (N. dos T.).

puidera haber para formar un exército permanente —esta institución tan antagónica e ameazadora para a liberdade¹²⁶—. Se o Goberno federal pode mandar que a milicia actúe nas situacións de crise que requiran un apoio militar á maxistratura civil, será máis fácil prescindir doutro tipo de forza. Pero se non pode facer uso da milicia, terá que recorrer a un exército. A forma máis segura de evitar a existencia dun exército non será prohibíndoo mil veces sobre o papel, senón facendo que sexa considerado como algo innecesario na práctica.

Co fin de fomentar rexeitamento ao poder de usar a milicia para a execución das leis da Unión, díxose que non hai disposición ningunha na Constitución proposta que requira a formación dun *posse comitatus* para asistir ao maxistrado no cumprimento das súas obrigas¹²⁷. Diso chegan a inferir que se pretendía recorrer á forza militar como único auxilio. Hai unha sorprendente incoherencia nestas obxeccións, que ás veces mesmo proceden dunha mesma fonte, o cal non revela, por certo, unha imaxe moi favorable da sinceridade ou imparcialidade dos seus autores. As mesmas persoas que nun momento dado nos din que os poderes do Goberno federal serán despóticos e ilimitados, a continuación afirman que este carece da autoridade suficiente para mandar que se constituía un *posse comitatus*. Afortunadamente, o último non chega a ser verdade, e o primeiro vai máis alá da realidade. Sería absurdo dúbidar que un dereito a aprobar todas as leis *necesarias e convenientes* para executar os seus poderes declarados¹²⁸ non se estendese, tamén, a poder requirir unha asistencia cidadán aos oficiais

¹²⁶ Véxase artigo N° 8 *supra*. (N. dos T.).

¹²⁷ Un *posse comitatus* estaba composto por todos aqueles homes hábiles do condado que eran chamados a servir de maneira excepcional para asegurar a xustiza ou a seguridade pública. Normalmente eran mandados polo shériff e a veces eran requiridos baixo pena de castigo por non axudar a executar as leis do Estado. (N. dos T.).

¹²⁸ Sobre a moi debatida, por mor de resultar eventualmente invasiva das competencias dos Estados, «necessary and proper clause» (Art. 1, sec. 8, da Constitución), vid. *Infra* artigos N° 33 e 44. (N. dos T.).

encargados da execución das devanditas leis. Do mesmo modo, sería absurdo crer que un dereito a legislar leis necesarias e convenientes para a imposición e recadación tributaria podería levar a cambios nas normas que rexen as herdanzas e os trasposos de bens raíces, ou a abolición do xuízo por xurado nos casos relacionados con iso. Posto que evidentemente non ten ningún sentido supoñer unha falta de poder á hora de requirir a axuda dun *posse comitatus*, a conclusión que se derivou diso é, no que respecta á autoridade do Goberno federal sobre a milicia, á vez revirada e ilóxica. Baseándose no simple feito de que exista un poder para utilizar a forza cando resulte necesaria, como se pode chegar a inferir que se pretendía que fose este o único instrumento de autoridade? Que debemos pensar dos motivos de persoas sensatas que se senten inducidas a razoar desta maneira tan extravagante? Como evitaremos sentir un conflito entre os requirimentos da nosa caridade e as nosas conviccións?

Por un curioso refinamento do espírito de desconfianza republicana, ensináronnos a sentirmos ameazados mesmo pola milicia en mans do Goberno federal. Dixéronnos que se poderían formar corpos especiais compostos por mozos e ferventes individuos que acabarían sendo servís ás ideas dun poder constituído de maneira arbitraria. É imposible prever o plan que seguirá o Goberno nacional para a regulamentación da milicia. Pero sinto tal grao de desacordo con aqueles que se opoñen a un corpo selecto polo perigo que provoca, que se a Constitución estivese ratificada e lle estivese expresando os meus sentimentos a un membro da asemblea legislativa federal sobre o tema de formar unha milicia, en sustancia, diríalle o seguinte:

«Aínda que fose posible introducir un plan de disciplina militar para todas as milicias dos Estados Unidos, sería algo tan fútil como prexudicial. Para lograr un nivel razoable de pericia en manobras militares fai falta dedicarlle tempo e esforzo. Non é suficiente nin un día, nin una semana, nin un mes. Sería un verdadeiro agravio para o pobo obrigar á nutrida multitude da

pequena burguesía e a outras clases de cidadáns a estar sobre as armas co propósito de levar a cabo manobras e exercicios de perfeccionamento militar, con tanta frecuencia como sexa necesario para alcanzar un grao de perfección que asegure unha milicia ben organizada. Constituiría unha pesada carga para o pobo e causaríalle unha grave perda de benestar, pois reduciría a produtividade do país nunha cantidade tal que, se a calculamos a partir do número actual de habitantes, non estaría por debaixo do millón de libras. Non é sabio intentar algo que reduce tan seriamente a man de obra e a industria; se este experimento se levara a cabo, non tería éxito porque non o soportaríamos moito tempo. Con respecto ao pobo en xeral, non se pode establecer outro obxectivo máis alá que ter aos cidadáns adecuadamente armados e equipados e, para asegurar que estes non remataran no abandono, faría falta reunilos unha ou dúas veces ao ano.

»Pero aínda que sexa necesario abandonar calquera proxecto para estender a disciplina militar a todo o país, por ser prexudicial e nada factible, é moi importante que se adopte canto antes un plan ben asentado para a adecuada formación dunha milicia. A atención do Goberno debería estar dirixida sobre todo á formación dun corpo selecto de tamaño moderado, seguindo uns principios que realmente propicien a utilidade da milicia en caso de necesidade. Restringindo así o plan, será posible ter un excelente corpo miliciano, ben preparado, listo para entrar en acción cando a defensa do Estado así o requira. Isto debilitará o argumento a favor de establecer estruturas militares permanentes. Ademais, se nalgún momento as circunstancias obrigasen ao Goberno a formar un exército de certa magnitude, non se transformará nunha ameaza seria para as liberdades do pobo mentres haxa un gran corpo de cidadáns, con case o mesmo grao de disciplina e destreza no uso das armas, dispostos a defender os seus dereitos e os dos seus concidadáns. Este paréceme que é o único substituto e, á vez, a maior seguridade diante da posibilidade de que exista nalgún momento un exército permanente».

Nisto diferénciome dos adversarios da Constitución proposta: razoando sobre o mesmo tema e usando as mesmas fontes, eles presentan multitude de perigos e innumerables causas de perda, mentres eu vou aducindo argumentos que demostran a nosa seguridade. De todos modos, nin eles nin eu podemos prever como razoará a asemblea lexislativa nacional sobre este tema.

Existe algo tan inverosímil e extravagante na idea de que a milicia faga perigar a nosa liberdade, que un non sabe se tratala con gravidade ou retranca, se considerala como unha mera proba de habilidade similar aos paradoxos dos retóricos, como unha enganosa trampa para crear prexuízos a calquera prezo, ou como o inquietante monstro do fanatismo político. En nome do sentido común, pregúntome onde terminarán os nosos temores se non podemos fiarnos dos nosos propios fillos, irmáns, veciños ou concidadáns. Que sombra de perigo pode haber para persoas que se mesturan a diario cos seus concidadáns, e que participan con eles dos mesmos sentimentos, emocións, hábitos e intereses? Que causa pode haber para temer o poder da Unión para ditar as ordenanzas da milicia e requirir os seus servizos cando sexa necesario, sempre e cando os Estados membros manteñan o *poder único e exclusivo de nomear aos oficiais*? Aínda que existiran fundadas razóns para desconfiar da milicia establecida da forma que for baixo o Goberno federal, o feito de que sexan os Estados quen nomean aos oficiais debería borrar inmediatamente esta desconfianza. Non pode haber dúbida ningunha de que isto sempre lles asegurará a influencia predominante sobre a milicia.

Ao ler moitas das publicacións contrarias á Constitución, un imaxínase que está folleando algún relato ou romance mal escrito, que só trae á mente criaturas temibles e deformadas —«horrendas Gorgonas, Hidras e Quimeras»¹²⁹— en vez de imaxes naturais e agradables. Estas publicacións distinguen e

¹²⁹ O verso «Gorgons and Hydra's, and Chimera's dire» procede do poema de John Milton, *Paradise Lost*, 2ª ed. ampliada y revisada, S. Simmons edit, London: 1674, Libro II, 620: «Where all life dies, death lives, and nature breeds/ Perverse, all monstrous, all prodigious things/ Abominable, inutterable, and worse/ than Fables yet haven't feign'd, or fear conceiv'd/ Gorgons and Hydras, and Chimera's dire». (N. dos T.).

desfiguran todo o que representan, transformando en monstros todo o que tocan.

Un exemplo disto vese nos esaxerados e desatinados comentarios feitos no tocante ao poder para requirir os servizos da milicia. A de Nova Hampshire terá que dirixirse a Xeorxia, a de Xeorxia a Nova Hampshire, a de Nova York a Kentucky, e a de Kentucky ao Lago Champlain. As débedas acumuladas con franceses e holandeses serán pagadas non en *luíses* de ouro e *ducados*, senón en milicianos. Nun momento dado un gran exército dedicárase a tirar por terra todas as liberdades do pobo, e logo a milicia de Virxinia verase forzada a deixar atrás as súas casas para marchar cincocentas ou seiscentas millas coa obriga de derrotar a rebelión republicana que existe en Massachusetts. A milicia de Massachusetts será, a súa vez, levada á mesma distancia para dobregar a obstinada altivez dos aristocráticos virxinianos.

A xente que desvaría de tal xeito, pensa que coas súas artes ou a súa elocuencia pode convencer ao pobo de América para creerse calquera fanfurrina ou absurdo coma se fose unha verdade infalible? Se alguén utilizara un exército como motor do seu despotismo, que necesidade tería da milicia? E se non existise tal exército, onde se dirixiría a milicia, irritada ao ser obrigada a levar a cabo unha afastada e penosa expedición para cimentar as cadeas da escravitude sobre unha parte dos seus concidadáns? Non se encamiñaría cara á sede dos tiranos que concibiran un proxecto tan necio e malévolo, para esmagalos nas súas imaxinarias fortalezas de poder, facendo deles un exemplo da xusta vinganza dun pobo explotado e alporizado? Son estas as medidas empregadas por usurpadores dispostos a dominar unha nación numerosa e ilustrada? Comezan, acaso, por fomentar unha xenreira xeral dos mesmos instrumentos que pensan usurpar? É normal iniciar unha carreira política facendo un uso inxusto e destemido do poder, sen outro fin que o de atraer odio e execración xeneralizados? Este tipo de suposicións, constitúen o que poderíamos chamar admonicións sensatas de

auténticos patriotas, que mostran discernimento, dirixidas a un pobo que tamén discirne? Ou son, mais ben, os incendiarios desvaríos de individuos irados, ou ben de obcecados partidarios dalgunha ignota causa? Mesmo supoñendo que os líderes nacionais estivesen motivados pola máis ingobernable ambición, aínda así resulta inimaxinable que puideran empregar medios tan disparatados para alcanzar os seus designios.

En tempos de insurreccións ou invasións sería natural e apropiado que a milicia dun Estado se encamiñe cara a outro para opoñerse ao inimigo común, ou para protexer á república da violencia dunha facción, ou da sedición. Este primeiro caso deuse a miúdo no transcurso da última guerra¹³⁰, e de feito, este socorro mutuo é un dos principais fins da nosa asociación política. Cando estea en perigo un veciño, se o poder para socorrer está baixo o mando da Unión non haberá problemas de preguiza e apatía, e tampouco fará falta esperar a que se aproxime o perigo e xorda o desexo de autoprotección, dada a debilidade dos impulsos por cumprir co deber ou a solidariedade.

Publius [Hamilton]

Número 30

Sobre os impostos

The New York Packet, 28 de decembro de 1787

Xa aclaramos que o Goberno federal debería ostentar o poder de manter unhas forzas nacionais, incluíndo nisto os gastos de levas de tropas, construción e equipamento de frotas, e calquera outro gasto relacionado con operacións e cuestións militares. Pero estas non son as únicas materias ás cales ha de estenderse a xurisdición da Unión en materia de ingresos. Ha de incluír unha disposición que permita manter aos funcionarios

¹³⁰ A Revolución americana. (N. dos T.).

civís nacionais, e pagar as débedas nacionais incorridas ou por incorrer xunto con todos aqueles apartados que requiran desembolsos do tesouro nacional. En resumo, fai falta que exista un poder tributario xeral imbricado, dun modo ou doutro, na estrutura do Goberno.

O diñeiro é considerado correctamente como o principio vital do corpo político, aquilo que lle dá vida, movemento e lle permite levar a cabo as súas funcións máis esenciais. Polo tanto, debería ser considerado como un elemento indispensable de toda Constitución o incluír un poder integral para procurar unha serie de ingresos constantes e adecuados, na medida en que o permitan os recursos da comunidade. Unha deficiencia neste aspecto levará consigo un de dous males: ou ben o pobo será obxecto de pillaxe constante ao non haber outra maneira de suplir as necesidades públicas, ou ben o Goberno tenderá cara a unha atrofia fatal e, ao cabo de pouco tempo, perecerá.

Nos imperios otomano e turco o soberano non ten dereito a crear un novo imposto, aínda que en outras cuestións sexa señor e amo das vidas e fortunas dos seus súbditos. En consecuencia, permite que os gobernadores das provincias se dediquen á pillaxe a discreción e, á súa vez, consegue deles as sumas necesarias para satisfacer as súas propias necesidades, e as do seu Estado¹³¹. Por causas similares o goberno da Unión americana chegou a un estado de desintegración, achegándose cada vez máis á desaparición. Quen pode dudar de que, para a felicidade dos habitantes de ambos os dous países, tería sido máis favorable depositar en mans apropiadas unha autoridade competente que puidera conseguir ingresos suficientes para as necesidades do pobo?

Aínda sendo débil, a Confederación actual pretendía deixar en mans dos Estados Unidos un poder ilimitado para suplir as

¹³¹ Hamilton consideraba a crise fiscal do Imperio Otomano (1326-1923) como a razón fundamental da súa decadencia a finais do S. XVIII. Cfr. *The Papers of Alexander Hamilton*, New York: Columbia U. Press, 1961-1979; Vol. 17, p. 324 e ss. (N. dos T.).

necesidades monetarias da Unión. Pero, ao aplicar un principio errado, a intención orixinal viuse completamente frustrada. Como xa mencionamos, segundo os artigos que compoñen o devandito acordo, o Congreso está autorizado a determinar e informar das sumas que considera necesarias para os gastos dos Estados Unidos, e se se axusta ás regras de proporcionalidade, os seus requirimentos son de todo punto constitucionalmente obrigatorios para os Estados. Estes non teñen base legal para poñer en dúbida tal requirimento; só teñen discreción para determinar como conseguirán os medios para pagar o requirido. Aínda que este sexa constitucionalmente o caso, e é así con toda certeza e rigor, non obstante, os Estados cuestionan de feito constantemente os requirimentos da Unión e seguirán facéndoo mentres os ingresos da Confederación dependan da axencia intermedia dos seus membros. Isto ocorre aínda cando rara vez se reivindique expresamente tal dereito, se é que se fixo algunha vez, pois sería unha infracción dos artigos da Confederación. Toda persoa cun mínimo de información sobre os nosos asuntos públicos coñece as consecuencias deste sistema, que expuxemos extensamente en diversas seccións destas investigacións. Isto dáonos moitas razóns tanto para a nosa mortificación, como para alborozo dos nosos inimigos.

Que outro remedio pode haber para esta situación máis que cambiar o sistema que a causou, o falaz e enganoso sistema de cotas e requirimentos? Que outro sistema pode ser ideado para substituír a este *ignis fatuus*¹³² das finanzas, agás o de permitir ao Goberno nacional que consiga os seus propios ingresos polos métodos ordinarios de imposición autorizados en toda Constitución ben estruturada de Goberno civil? Sempre existirán persoas enxeñosas que poidan pronunciar unha opinión plausible sobre calquera tema. Pero non hai enxeño humano quen de nos amosar alternativa algunha diante das inconve-

¹³² Fogo fatuo. (N. dos T.).

niencias e vergoñas que naturalmente se derivan duns ingresos insuficientes para as arcas públicas.

Os máis intelixentes adversarios da nova Constitución admiten a forza deste razoamento, pero matizan de contado esta admisión establecendo unha distinción entre o que chaman imposición *interna e externa*¹³³. A primeira categoría resérvana aos Gobernos estatais; a segunda —que limitan a dereitos comerciais de aduanas, ou máis ben a aranceis sobre artigos de importación— decláranse dispostos a concedela á autoridade federal. Pero esta distinción viola unha máxima fundamental do bo sentido e de toda política prudente: que cada *poder* ha de ser proporcional ao seu *obxectivo*; e deixa, polo tanto, ao Goberno nacional nunha certa posición de tutela dos Gobernos estatais, o cal contravén toda concepción de vigor ou eficiencia. Quen pode pretender que os impostos comerciais de aduanas vaian resultar suficientes de por si para cubrir as esixencias presentes e futuras da Unión? Non sería sensato confiar que serán suficientes por si sós para cubrir as necesidades actuais, incluso baixo condicións totalmente favorables, tendo en conta a actual débeda exterior e interior e aplicando calquera plan de pago que sexa razoable para alguén medianamente convencido da importancia da xustiza e do crédito público, sumando ademais o que todos recoñecen como gastos fundamentais de goberno. As necesidades futuras non se poden calcular nin limitar, e tampouco debemos acoutar o principio ao que aludimos repetidamente de poder prover para elas a medida que xordan. Penso que a historia da humanidade ensínanos que, *no transcurso normal das cousas, en cada fase da existencia dunha nación, as súas necesidades serán consideradas tan extensas, polo menos, como os seus recursos*.

Cando sosteñen que se poden suplir os déficits por medio de requirimentos sobre os Estados membros, é coma se por unha

¹³³ A distinción é de *Brutus*, nas súas Cartas V e VII. Cfr. B. Bailyn, *The Debate on the Constitution, Opus cit.*, Vol. I, p. 499 e 692. (N. dos T.).

parte dixesen que non se pode depender deste sistema e logo confíansen nel para todo aquilo que supere certo límite. Os que puxesen atención aos vicios e ás deformidades deste sistema, constatados polos feitos ou analizados ao longo destes artigos¹³⁴, seguramente considerarán como algo totalmente desafortunado a idea de deixar os intereses nacionais en mans deste modelo de ingresos públicos. Cada vez que entra en funcionamento, a súa tendencia ineludible é a debilitar a Unión e a ciscar sementes de discordia e de contenda ou ben entre a cabeza federal e os seus membros, ou ben entre os membros mesmos. Utilizando este método, podemos supoñer que en adiante cubriremos mellor os déficits da Unión do que puidemos cubriras súas necesidades totais ata agora? Recordemos que se requirimos menos dos Estados, á vez serán proporcionalmente menores os medios que teñan para facer fronte a iso. Se aceptásemos as opinións daqueles que loitan por esta distinción, un concluiría que en cuestións de asuntos públicos existe algún punto concreto na economía e que, ao superalo, permite deterse e dicir: ata este punto potenciouse a felicidade pública ao financiar as necesidades do Goberno, pero a partir de aquí xa non nos incumbe nin merece a nosa atención. Como é posible que un Goberno medio abastecido e sempre necesitado poida cumprir os propósitos das súas institucións, ofrecendo seguridade, fomentando a prosperidade, ou sostendo a reputación do seu *Estado*¹³⁵? Como chegará xamais a posuír enerxía ou estabilidade, dignidade ou crédito, a gañar a confianza do seu país ou o respecto doutros? Como poderá administrar sen caer nunha serie de impotentes e vergonzosas concesións? Como poderá evitar ter que sacrificar a miúdo as súas obrigas diante de necesidades máis inmediatas? Como poderá emprender ou rematar ningún extenso proxecto para o ben público?

¹³⁴ Véxanse os artigos 15 a 22 *supra*. (N. dos T.).

¹³⁵ *Commonwealth* no orixinal: termo que aquí procede da estrutura de goberno das colonias inglesas en Norteamérica, aplicado por Hamilton, tras a Independencia, ao interese xeral polo ben público. (N. dos T.).

Examinemos os efectos desta situación cando, por primeira vez, nos involucremos nunha guerra. Poñamos por caso que os ingresos derivados de dereitos de aduanas cobren as necesidades da débeda pública e do funcionamento do Goberno en tempos de paz. En tales circunstancias estala unha guerra. Cal será a probable conduta do Goberno nesa crise? Por experiencia sabe que non se pode depender exclusivamente dos requirimentos. Sendo incapaz de conseguir novos recursos pola súa propia autoridade, e impulsado por unha situación de perigo nacional, non recorrerá a desviar para a defensa do Estado fondos xa destinados a outros obxectivos? Non é fácil imaxinar como evitar unha acción así, e se tivera lugar, está claro que destruíría o crédito público precisamente no instante en que chega a ser máis imprescindible que nunca para a seguridade pública. Sería unha colosal necidade pensar que se puidese prescindir do crédito nunha crise así. No sistema bélico moderno, as máis prósperas nacións están obrigadas a recorrer a cuantiosos préstamos, e un país tan pouco opulento como o noso sentirá esta necesidade moito máis que outros. Pero quen lle prestará cartos a un Goberno que inicia as súas tentativas de endebedamento cun acto que demostra que, para liquidar a débeda, está tomando unhas medidas reputadas de inseguras? Os préstamos que conseguiría serían tan limitados na súa contía como gravosos nas súas condicións, pois estarían suxeitos aos mesmos criterios que utilizan comunmente os usureiros para prestar a debedores que están en quebra, ou que se atopan implicados en fraudes: austeridade e primas moi altas.

Tal vez algún se imaxina que neste suposto, aínda que o Goberno nacional dispoña dun poder impositivo ilimitado, inda así tería que desviar fondos xa destinados a outras cousas, dada a escaseza de recursos neste país. Pero calquera temor a este respecto verase tranquilizado por estas dúas observacións: en primeiro lugar, que a totalidade dos recursos da comunidade estarán envorcados en beneficio da Unión —estamos convenci-

dos diso—; e segundo, que se poderá afrontar sen dificultades calquera déficit que haxa por medio de préstamos.

O Goberno nacional poderá endebedarse tanto como o requiriran as circunstancias, grazas ao seu poder para conseguir novos fondos, establecendo novos feitos impositivos pola súa propia decisión. Así tanto os cidadáns estranxeiros coma americanos poderán fiarse da solvencia do Goberno ao asumir os seus compromisos. Pero depender dun Goberno que, á súa vez, depende doutros trece para poder cumprir coas condicións dos seus contratos, unha vez coñecidos os detalles desta situación, requiriría un grao tal de credulidade, rara vez presente nas transaccións financeiras e pouco conciliable coa aguda percepción da realidade, que acostuma existir entre os avaros.

Este tipo de reflexións pode que resulten insubstanciais para aqueles que esperan ver realizadas en América as bucólicas escenas da era poética ou mítica. Pero para os que cren que, no noso país, padecemos doses similares das mesmas vicisitudes e calamidades que foron a sorte doutras nacións, estas reflexións serán do máximo interese. Estes últimos deben estar contemplando a situación actual da nosa nación con dolorosa solicitude, lamentando os males que, con demasiada facilidade, se poderían inflixir aos Estados Unidos de América por culpa ora da ambición, ora da vinganza.

Publius [Hamilton]

Número 31

Continuación do mesmo tema: o poder tributario do Goberno federal

The New York Packet, 1 de xaneiro de 1788

Nas disquisicións de calquera tipo sempre hai verdades fundamentais ou primeiros principios dos que depende todo o razoamento posterior. Conteñen unha evidencia interna á que

asenta o pensamento mesmo antes de reflexionar sobre iso ou relacionalo con outras cousas. Se non producen este efecto, será por causa dalgunha desorde nos órganos de percepción, ou debido á influencia dalgún interese, paixón ou prexuízo profundo. As máximas da xeometría son deste tipo: «o todo é maior que as partes», «dous elementos iguais a un terceiro serán á súa vez iguais entre si», «dúas líñas rectas non poden delimitar un espazo», «todo ángulo recto é igual a calquera outro». Comparten a mesma natureza estas máximas de ética e política: non pode haber un efecto sen unha causa, os medios deben ser proporcionais aos fins, cada poder debe concordar co obxecto do devandito poder e non se debería limitar un poder destinado a alcanzar un fin que, á súa vez, non ten límites definidos. E hai outras verdades nestas dúas ciencias que, aínda que non poden pretender chegar á altura dos axiomas, están tan directamente inferidas deles e son tan obvias en si mesmas e tan patentes aos simples ditados do sentido común, que reclaman o asentimento de toda mente sólida e imparcial, cun grao de forza e convicción case tan irresistible como os axiomas.

En contraste cos afáns que crean e activan desordenadas paixóns no corazón humano, a investigación xeométrica céntrase en obxectos tan abstractos, que a humanidade non ten problemas en adoptar tanto os seus teoremas máis simples coma aqueles paradoxos abstrusos que son susceptibles de demostración, pero que non se axustan ás concepcións naturais que a mente podería elaborar sobre o tema coa axuda da filosofía. A *infinita divisibilidade* da materia, é dicir, que algo *finito* sexa *infinitamente* divisible ata o máis diminuto átomo, é un punto no que están de acordo os estudosos da xeometría, aínda que sexa tan incompreensible para o sentido común como calquera outro misterio relixioso ardorosamente atacado polas baterías dos infieis.

Pero nas ciencias morais e políticas a xente móstrase moito menos maleable e, ata certo punto, é bo e útil que sexa así. A

prudencia e a investigación constitúen unha armadura necesaria contra o erro e a imposición de ideas. De todos os xeitos, esta rixidez pode ser levada ata un extremo e, entón, dexenera en obstinación, perversidade ou insinceridade. Aínda que non se poida pretender que os principios do saber moral e político posúan, en xeral, o mesmo grao de certeza que os das matemáticas alcanzan pretensións moito máis altas do que poderíamos imaxinar se só xulgamos a conduta humana baseándonos en casos concretos. Acostuma haber maior escuridade nas paixóns e nos prexuízos do suxeito que razaa que no tema en si. Son demasiadas as ocasións nas que os seres humanos, en vez de darlle renda solta ao seu propio entendemento, ceden diante dalgún prexuízo desfavorable, obstinándose con determinadas palabras e confundíndose con matices.

De que outro modo pode acontecer que, entre persoas con discernimento (supoñendo que sexan sinceros na súa oposición), exista alguén contrario a algo tan obvio como que o Goberno da Unión necesita un poder xeral de imposición? Estas posicións xa foron expostas noutra parte¹³⁶, polo cal aquí limitarémonos a facer unha recapitulación como introdución a un exame do sostido en contra súa. En esencia, presentáronse as seguintes obxeccións:

Un Goberno debería conter en si todo o poder necesario para alcanzar plenamente os obxectivos que se lle marcaron, e para cumprir de cheo coas responsabilidades que se lle confiaron, sen estar sometido a outros controis que os do ben público e a opinión do pobo.

Dado que existe unha disposición para o caso de baixas e perigos nos deberes de supervisar a defensa nacional e asegurar a paz pública diante da violencia, externa ou interna e, posto que é imposible preestablecer os límites destes, non debería haber máis límites ao poder de provisión para estas situacións que as esixencias do país e os recursos da comunidade.

¹³⁶ Véxase artigo Nº 30 *supra*. (N. dos T.).

Habida conta que os ingresos tributarios constitúen o principal vehículo para dar resposta ás esixencias nacionais, o poder de procurar impostos en toda a súa plenitude deberá necesariamente estar incluído no poder de prover para estas esixencias.

Posto que tanto a teoría coma a práctica demostran que o poder para procurar financiamento exércese en van cando se aplica aos Estados nas súas capacidades colectivas, por iso o Goberno federal ha de estar necesariamente investido dun ilimitado poder de imposición por vía ordinaria.

Se a experiencia non demostrase o contrario, sería natural concluír que o razoamento a favor de poñer en mans do Goberno nacional un poder impositivo xeral pódese basear perfectamente na evidencia aportada por estas proposicións, sen que sexa preciso ningún argumento ou exemplo adicional. Pero en vez de recoñecer a xustiza e verdade deste argumento, encontrámonos con que algúns antagonistas, de feito, parecen mostrarse aínda máis suspicaces na súa oposición a esta parte do proxecto constitucional. Por iso, pode ser proveitoso analizar os argumentos cos que combaten este plan.

Nesta materia os argumentos máis elaborados parecen resumirse no seguinte: «A pesar de que non se poidan acoutar as esixencias da Unión, non é verdade que o poder impositivo deba ser ilimitado. Para alcanzar os obxectivos da administración local, é tan necesario que teña ingresos como o é para a Unión, e ambos os dous son de igual importancia para a felicidade do pobo. Polo tanto, resulta tan necesario que os Gobernos estatais teñan medios para suplir as súas necesidades, como que o Goberno nacional posúa a mesma facultade con respecto ao necesario para a Unión. Pero se o *segundo* posúe un poder impositivo ilimitado, isto probablemente prive ao *primeiro* dos medios para suplir as súas necesidades, someténdoa enteiraamente á mercé do lexislativo nacional. Dado que as leis da Unión han de ser as leis supremas deste país, e dado que o Goberno nacional ha de ter poder para aprobar toda

lei *necesaria* para a execución da autoridade que se lle quere encomendar, podería en calquera momento abolir os impostos establecidos polos Estados baixo o pretexto de que interfieren cos seus. Podería xustificalo alegando unha necesidade de alcanzar maior eficacia en recadar a nivel nacional. E así todos os instrumentos de imposición poderían paulatinamente chegar a estar suxeitos a un monopolio do Goberno federal que excluíría e destruíría de todo aos Gobernos dos Estados.»¹³⁷

Este modo de razoar parece xirar, ás veces, en torno a unha suposta usurpación por parte do Goberno nacional, e outras preséntase como unha simple dedución baseada no funcionamento constitucional dos poderes nacionais expresamente outorgados. Só se lle pode supoñer algunha pretensión de imparcialidade á luz da segunda interpretación. Tan pronto nos lanzamos a facer conxecturas sobre eventuais usurpacións por parte do Goberno federal, caemos nun abismo insondable e poñémonos fóra do alcance da razón. A imaxinación pode deambular ás súas anchas, ata que remata atordada entre os labirintos dun castelo encantado, sen saber cara a onde dirixirse para escapar dos espectros que convocou. Sexan cales sexan os límites ou os cambios no poder da Unión, resulta fácil imaxinar unha lista interminable de posibles perigos; e se nos permitimos unha excesiva desconfianza ou timidez, podemos chegar a un estado de escepticismo e irresolución total. Repito o que, en esencia, dixen noutro lugar¹³⁸: todo comentario baseado nun perigo de usurpación debería centrarse na composición e estrutura do Goberno, non na natureza ou extensión dos seus poderes.

En razón das súas respectivas Constitucións, os Gobernos dos Estados están investidos de plena soberanía. Cal será a nosa seguridade diante das usurpacións que xurdan por esa vía?

¹³⁷ Hamilton realiza aquí un apretado resumo dos argumentos de *Brutus* nas súas cartas antifederalistas nº V e VI. Cfr. B. Bailyn, *The Debate on the Constitution, Opus cit.*, Vol. I, p. 499 e 613. (N. dos T.).

¹³⁸ Véxase artigo Nº 23 *supra*. (N. dos T.).

É indubidable que se basea no xeito en que foron formados os Estados, e a forma en que dependen do pobo os administradores do Goberno. Se, tras un exame imparcial, a futura estrutura do Goberno federal parece ofrecer o mesmo tipo de seguridade en medida suficiente, entón habería que desbotar calquera temor sobre eventuais usurpacións.

Non hai que esquecer que resulta tan probable a tendencia a que os Gobernos estatais invadan as competencias da Unión, coma a propensión da Unión a invadir¹³⁹ competencias propias dos Gobernos estatais. Nun conflito así, o poder para prevalecer depende dos medios que teñan ao seu alcance os contendentes para conseguir o éxito. Nas repúblicas a forza sempre está de parte do pobo e, dado que hai razóns de peso para supoñer que os Gobernos estatais xeralmente terán maior influencia sobre o pobo, sería natural concluír que, en tales pugnas, a Unión rematará estando en desvantaxe. Hai unha maior probabilidade de que sexan os Estados membros os que invadan as competencias federais, e non ao contrario. Pero está claro que calquera conxectura deste tipo móstrase forzosamente nebulosa e en extremo falible. O camiño máis seguro é, sen dúbida, o de deixar a un lado as conxecturas e centrar a nosa atención unicamente na natureza e extensión dos poderes delineados na Constitución. Todo o que vaia máis alá disto hai que deixalo á mercé da prudencia e firmeza do pobo. Ao ter nas súas mans a balanza, esperemos que se esmere sempre por conservar o equilibrio constitucional entre o Goberno nacional e os Gobernos dos Estados. Baseándonos nisto, que constitúe o verdadeiro fundamento da cuestión, non resulta difícil obviar as obxecións que foron aducidas contra un poder impositivo indefinido en mans dos Estados Unidos.

Publius [Hamilton]

¹³⁹ «To encroach upon» no orixinal. (N. dos T.).

Número 32

Continuación do mesmo tema: a autoridade tributaria federal non implica unha limitación das competencias dos Estados

The Independent Journal, 2 de xaneiro de 1788

Estou convencido de que é irreal o perigo que os Gobernos dos Estados parecen derivar do poder da Unión para controlalos en materia impositiva. Diante dun uso opresivo do Goberno federal, levántase unha barreira absoluta constituída tanto pola opinión do pobo como pola gran ameaza que suporía provocar unha sensación de resentimento nos Gobernos dos Estados e, por último, a convicción de que é útil e necesaria a administración estatal para as cuestións específicas dos Estados. Pero estou disposto a recoñecer que é completamente xusto razoar que os Estados deberían posuír, pola súa parte, unha autoridade independente e libre que lles permita recadar os fondos requiridos para atender ás súas necesidades. Feita esta concesión, afirmo que manterán esta autoridade de xeito absoluto e incondicional baixo o plan constitucional proposto pola Convención, agás nos impostos sobre artigos de importación e exportación. Calquera intento do Goberno federal para recortar o exercicio desta competencia por parte dos Estados sería unha violenta usurpación de poderes, sen xustificación algunha en ningún artigo ou cláusula da Constitución.

A consolidación total dos Estados baixo unha completa soberanía nacional da Unión implicaría unha subordinación absoluta das partes, e os seus poderes restantes dependerían por completo da vontade nacional. Pero, toda vez que o plan da Convención só apunta cara a unha Unión ou consolidación parcial, os Gobernos estatais claramente reterán toda a soberanía que xa posuían, salvo os dereitos que no devandito acto foron delegados como competencia *exclusiva* aos Estados Unidos. Agora ben, unha delegación exclusiva ou alienación

parcial de soberanía dos Estados só se dá en tres casos: cando a Constitución expresamente cede a autoridade exclusiva á Unión; cando outorga certa autoridade á Unión e noutro lugar do texto prohibe aos Estados o exercicio da devandita autoridade; e cando atribúe á Unión unha autoridade que causaría unha situación totalmente *contraditoria e incompatible* se fose exercida á vez polos Estados. Uso estes termos para poder distinguir este último caso doutro que pode parecerse, pero que en realidade é moi diferente. Refírome ao exercicio dunha competencia compartida, o cal ás veces pode crear algunha interferencia na *política* dalgún órgano da administración, pero que non implica contradición ou incompatibilidade constitucional no exercicio de autoridade. Nos seguintes exemplos pódense ver estes tres casos de competencia exclusiva por parte do Goberno federal.

A penúltima cláusula da 8ª sección do 1º artigo da Constitución proposta establece expresamente que o Congreso exerce unha «*lexislación exclusiva*» sobre o distrito que se expropiará para establecer a sede do Goberno. Isto sería un exemplo do primeiro caso.

A 1ª cláusula da mesma sección outorga ao Congreso o poder «*de establecer e recadar impostos, aranceis, dereitos de aduana e impostos sobre o consumo*». A 2ª cláusula da sección 10ª do mesmo artigo declara que «sen o consentimento do Congreso *ningún Estado poderá establecer dereitos de aduana ou aranceis sobre artigos importados ou exportados*, salvo co fin de cumprir coas súas leis de inspección». Disto resulta un poder exclusivo para a Unión en materia de aranceis sobre artigos de importación e exportación, coa citada excepción. Pero este poder áchase limitado por outra cláusula que declara que ningún imposto ou arancel impoñeráse aos artigos de exportación dun Estado. Como consecuencia deste matiz, agora só se estende esta competencia a *aranceis sobre artigos de importación*. Este é un exemplo do segundo caso.

O terceiro caso atópase na cláusula que establece que o Congreso terá poder para «establecer unha *regra uniforme* de nacionalización en todos os Estados Unidos». Isto necesariamente ha de ser exclusivo, pois se cada Estado tivera poder para ditar unha *regra distinta*, non sería posible dispoñer dunha *regra uniforme*.

Un caso que tal vez se considere similar a este último, pero que en realidade é moi diferente, ten que ver coa cuestión do poder para gravar calquera artigo que non sexa de importación ou exportación. Sosteo que, neste ámbito, os Estados Unidos e os Estados membros teñen unha autoridade manifestamente compartida e equiparable. Na cláusula que outorga este poder non hai expresión ningunha que indique que sexa *exclusivo* da Unión. Non hai ningunha cláusula ou frase que prohiba aos Estados exercer o devandito poder. De feito, dáse o caso contrario, e isto dedúcese clara e concluintemente da restrición imposta aos Estados en canto a fixar aranceis sobre artigos de importación e exportación. Esta restrición implica recoñecer que, do contrario, os Estados posuirían este poder. E constitúe, ademais, unha admisión de que permanece incólume a autoridade dos Estados sobre todos os demais impostos. Vista desde calquera outra óptica, esta restrición sería innecesaria e perigosa. Se ao outorgar á Unión o poder de establecer estes aranceis, entendíase que neste tema están excluídos ou subordinados os Estados, sería unha restrición innecesaria e entón estaría de máis. Pero tamén sería perigosa, pois conduciríanos, directamente, a cuestionar que os Estados teñan un poder impositivo compartido coa Unión en todos os casos en que non se aplica esta restrición. O cal, segundo a lóxica dos nosos rivais, non podería ser a súa intención.

Esta restrición é o que os xuristas denominan unha *negación con implicación de afirmación*¹⁴⁰. É dicir, *nega* unha cousa e

¹⁴⁰ «Negative Pregnant» no orixinal. (N. dos T.).

afirma outra. Nega a autoridade dos Estados para establecer impostos sobre artigos de importación e exportación, mentres afirma a súa autoridade para fixalos en todos os demais obxectos impositivos.

Sería mera sofistería argumentar que o seu sentido era o de excluír *totalmente* aos Estados dos impostos do primeiro tipo, deixándolles a liberdade de establecer outros impostos, *suxeitos a un control* por parte do legislativo nacional. A cláusula restritiva ou inhibitoria só di que non fixarán tales aranceis *sen a autorización do Congreso*. Se o entendéramos neste último sentido, entón a Constitución introduce unha disposición formal que nos leva a unha conclusión absurda: que *se teñen o consentimento* do legislativo nacional, os Estados poderán establecer impostos sobre artigos de importación e exportación, e gravar calquera outro artigo, *salvo cando llo prohiba* o devandito corpo. Se era esta a intención da Convención, por que non se permitiu que funcionase a cláusula inicial de xeito pretendidamente natural desde un principio, conferindo así un poder impositivo xeral á Unión? É evidente que esta non puido ser a súa intención, e que o texto constitucional non permite esta interpretación.

En canto a unha posible incompatibilidade entre o poder impositivo dos Estados e da Unión, isto non se pode soste de modo que exclúa aos Estados. É posible que un Estado grave algún obxecto impositivo concreto, facendo que *non sexa oportuno* que a Unión grave tamén o devandito artigo. Pero isto non implicaría que fose inconstitucional o feito de impoñerlle outro tributo. Sería prudente que as dúas partes determinen a contía do imposto e se resulta ou non oportuno que un dos dous o aumente; pero non habería ningún conflito explícito de poderes neste caso. Cabe a posibilidade de que haxa ocasións en que non concorden de todo o sistema financeiro nacional e os sistemas estatais. Tal vez faga falta unha tolerancia mutua, pero a mera posibilidade de que xurdan conflitos á hora de exercer

determinados poderes non implicaría a alienación ou extinción de dereitos soberanos preestablecidos. Só se daría este caso en situacións de incompatibilidade constitucional explícita.

A necesidade de posuír unha competencia compartida en certos campos xorde ao dividir o poder soberano, e tamén resulta da regra que mantén en mans dos Estados toda autoridade que non estea explicitamente cedida á Unión. Esta non é só unha consecuencia teórica da devandita división da soberanía, senón que se apoia claramente no teor literal do documento que contén os artigos da Constitución proposta. A pesar dunha cesión explícita de autoridade xeral aos Estados, en cada caso en que se considerou impropio outorgarlles a autoridade, encontramos cláusulas negativas coidadosamente redactadas para prohibir o exercicio da devandita autoridade por parte dos Estados. Así, por exemplo, a 10ª sección do 1º artigo está completamente chea das devanditas disposicións, indicando claramente o propósito da Convención. Isto provenos dunha regra de interpretación —extraída do texto constitucional— que xustifica a posición que sostiven, e que refuta calquera hipótese contraria.

Publius [Hamilton]

Número 33

Continuación do mesmo tema: sobre as leis «necesarias e convenientes»

The Independent Journal, 2 de xaneiro de 1788

O resto do argumento contra as disposicións constitucionais sobre os impostos céntrase nas cláusulas que agora examinaremos. A última cláusula da sección 8ª do 1º artigo autoriza á Asemblea lexislativa nacional a «aprobar todas as leis que sexan *necesarias e convenientes* para levar a efecto *os poderes* anteriores e todos os demais que esta Constitución confire ao Goberno dos Estados Unidos ou a calquera dos seus depar-

tamentos ou funcionarios.» A 2ª cláusula do artigo 6º declara que «esta Constitución, e as leis dos Estados Unidos que se aproben *conforme a ela*, e todos os tratados celebrados ou que se celebren baixo a autoridade dos Estados Unidos, serán a *suprema lei* do país, que estará por enriba de calquera punto das constitucións ou leis de calquera dos Estados que estivesen en conflito con ela».

Estas dúas cláusulas foron a causa de virulentos improprios e irascibles descualificacións contra este proxecto constitucional¹⁴¹. Foron presentadas aos ollos do pobo con todas as cores esaxeradas da terxiversación. Foron denunciadas como perniciosas máquinas que destruírán aos Gobiernos dos Estados e exterminarán as súas liberdades como un horrible monstro cuxas fauces devorarán as súas vítimas, sen ter en conta o seu sexo, nin a súa idade, nin a súa clase, nin o sagrado, nin o profano. E non obstante, tras todo este clamor, e por estraño que pareza para aqueles que non contemplan as devanditas cláusulas baixo esta luz, podemos afirmar con absoluta certeza que o Goberno en proxecto terá exactamente o mesmo funcionamento constitucional tanto se eliminamos estas cláusulas coma se as incluímos en cada artigo. Simplemente declaran unha verdade que resulta, necesaria e inevitablemente, do acto mesmo de constituír un Goberno federal e investilo con certos poderes. Esta proposición móstrase tan evidente que incluso a moderación en persoa tería dificultades para manter a calma e imparcialidade diante das demagóxicas descualificacións que se verteron con tanta abundancia contra esta parte do plan constitucional.

¹⁴¹ Os antifederalistas consideraban esta cláusula xurídica indeterminada das leis necesarias e convenientes («necessary and proper clause»), última provisión da sección oitava do art. 1 da Constitución, como unha vía aberta á invasión competencial («encroachment») por parte do Goberno federal sobre o ámbito do autogoberno dos Estados. *Brutus* insiste reiteradamente niso nas súas cartas antifederalistas: Nº I, V, VI e XII. Así, por exemplo, na Carta I afirma: «Un poder para aprobar todas as leis que se consideren *necesarias e convenientes* [...] é un poder en extremo extensivo e definitivo que poderá ser exercido de tal xeito que abolise por enteiro o poder lexislativo dos estados membros». *Opus cit.*, Vol. I., p. 169. (N. dos T.).

Que é un poder, senón a habilidade ou facultade para facer algo? E a habilidade para facer algo, que é, senón o poder de empregar os *medios* necesarios para levalo a cabo? Que é o poder *lexislativo* senón un poder para *aprobar leis*? Que *medios* se utilizan para executar un poder *lexislativo*, senón *leis*? O poder de establecer e recadar impostos non pode ser outra cousa que un *poder lexislativo*, isto é, un poder para *formular leis* sobre a imposición e recadación de impostos? Os medios para executar o devandito poder, que son senón leis *necesarias e convenientes*?

Esta vía de investigación tan elemental ofrécenos xa unha proba da verdadeira natureza da cláusula contra a que se queixan. Condúcenos a constatar unha verdade palpable: que o poder para impoñer e recadar impostos ten que ser, á súa vez, o poder de aprobar todas as leis *necesarias e convenientes* para levar a cabo este obxectivo. E esta disposición tan desprezada e calumniada, que fai senón declarar a mesma verdade que a Asemblea Lexislativa Nacional —á cal xa se cedeu o poder de impoñer e recadar impostos— poderá aprobar todas as leis *necesarias e convenientes* para exercer o devandito poder? Fixen estas observacións especificamente sobre o poder impositivo, dada a súa relevancia para o tema que estamos considerando e por referirse á máis importante competencia atribuída á Unión. Pero ao examinar todos os demais poderes establecidos na Constitución chégase ao mesmo resultado. A cláusula competencial invasora —como a denominan de xeito afectado— autoriza á Asemblea Lexislativa Nacional a aprobar todas as leis *necesarias e convenientes, expresamente* co fin de facilitar a execución dos devanditos poderes. Se houbo algo censurable niso, habería que buscalo nos poderes concretos sobre os que se establece esta declaración xeral. Aínda que se poida acusar de tautoloxía ou redundancia, esta declaración é, en si mesma, completamente inofensiva.

Pero, desde a *sospeita* pregúntase, entón, por que foi incluída esta declaración? A resposta é esta: só puido ser por motivos

de maior precaución, e para gardarse de calquera refinamento a modo de obstáculo interposto por aqueles que nun futuro se inclinen a recortar ou evadir a lexítima autoridade da Unión. A Convención probablemente prevía a principal ameaza ao noso benestar político —que os Governos dos Estados acaben corroendo as bases da Unión (e advertilo foi un dos maiores obxectivos destes artigos)—. Tal vez querían evitar deixar a mercé dunha eventual interpretación cuestión tan cardinal. Calquera que fose a razón, o berro que se alzou na súa contra demostra que foi unha precaución sabia, habida conta da tendencia que existe a cuestionar a gran verdade fundamental que a devandita disposición ten por obxectivo publicar.

Pero cabe preguntarse de novo quen ha de xulgar se son *necesarias e convenientes* as leis aprobadas para executar os poderes da Unión? En primeiro lugar, direi que esta pregunta xorde tanto se simplemente se garanten estes poderes coma se son regulados na cláusula declaratoria. En segundo lugar, ha de ser primeiramente o Goberno nacional quen xulgue se é apropiado o exercicio dos seus poderes, como o fai calquera outro Goberno, e logo farao o electorado. Se o Goberno federal excedese os límites constitucionais da súa autoridade e fixera un uso tiránico dos seus poderes, posto que é unha criatura que en todo momento depende do pobo, a xente debe recorrer ao criterio que estableceu no seu momento, tomando cartas no asunto para emendar a ferida sufrida pola Constitución, segundo requira a situación e xustifique a prudencia. Desde unha perspectiva constitucional, unha lei ha de ser xulgada sempre pola natureza dos poderes sobre os que se funda. Supoñamos que, por medio dalgunha interpretación forzada da súa autoridade (o cal é difícil de imaxinar), o legislativo federal intentase cambiar a lei de descendencia dalgún Estado. Non sería evidente que, ao intentar isto, tería excedido o seu propio ámbito competencial e estaría infrinxindo as competencias do respectivo Estado membro?

Supoñamos, noutro caso, que baixo o pretexto de remediar algún prexuízo sufrido nos seus ingresos, intentase anular un imposto sobre bens raíces, establecido pola autoridade competente dalgún Estado. Non se trataría, de novo, dunha invasión patente da competencia compartida cos Governos estatais neste ámbito impositivo, ao estar esta claramente regulamentada na Constitución nacional? Se existen dúbidas ao respecto, é enteiramente a culpa daqueles que, con imprudente suspicacia e por animosidade contra o proxecto da Convención, esforzáronse en rodealo dunha brétema de calculada sospeita para escurecer as verdades máis triviais e obvias.

Afirmase que as leis da Unión serán as *leis supremas* do país. Que inferencia se pode sacar disto? Se non fosen supremas, a que chegarían? É evidente que non chegarían a nada. Unha *lei* require supremacía por definición. É unha regra que han de observar aqueles aos que vai dirixida, e resulta así cada vez que se establece unha asociación política. Se uns individuos forman unha sociedade, por enriba de calquera outra cousa, as leis da devandita sociedade han de regular a súa conduta. Se varias sociedades políticas forman outra superior, as leis que aproba esta última, no ámbito dos poderes que se lle encomendaron constitucionalmente, han de ser necesariamente supremas nas sociedades e nos individuos que forman parte dela. Se non é así, sería un mero tratado, ao chou da boa vontade das partes, e non un Goberno, pois este concepto, en rigor, significa *poder político e supremacía*. Agora ben, esta doutrina non leva consigo que actos do Goberno da Unión, que *non se axusten* ao seu ámbito de competencia constitucional, cheguen a ser considerados como unha lei suprema do país, senón que constitúen invasións da autoridade residual que posúen os Governos estatais. Constituirían meros actos de extralimitación competencial, e merecerán ser tratados como tales. Polo tanto, ao igual que no exemplo anterior, vemos que a cláusula que declara a supremacía das leis da Unión

simplemente declara unha verdade derivada, directa e necesariamente, do feito de instituír un Goberno federal. Supoño que terán observado que *expresamente* limita esta supremacía ás leis establecidas *en estrita conformidade coa Constitución*. Cito isto, simplemente, como mostra das precaucións tomadas pola Convención, pois tal limitación sobreenténdese, aínda que non estivera expresamente plasmada.

Polo tanto, unha lei que establecese un imposto destinado aos Estados Unidos sería de carácter supremo e legalmente non podería ser contravida ou limitada. Pero unha lei que anulara ou evitara a recadación dun imposto establecido por decisión dalgún Estado membro (salvo no caso de artigos de importación ou exportación), non sería unha lei suprema do país senón a usurpación dun poder non outorgado pola Constitución. Se se establecen múltiples impostos sobre un mesmo obxecto, isto sería algo impropio e desaxeitado e podería dificultar ou facer que fose precaria a recadación. Sería un inconveniente para ambas partes, que non se deriva dunha superioridade ou inferioridade de poder dunha delas, senón dun imprudente exercicio de poder por un dos Gobernos, e que resulta igualmente desfavorable para ambos os dous. Esperamos e supoñemos que o interese mutuo dite un acordo ao respecto que evite calquera inconveniente material derivado diso.

O corolario de todo isto é que, baixo a Constitución proposta pola Convención, os Estados membros manterán a súa propia autoridade independente e sen controis para ingresar o que necesiten, recorrendo a calquera tipo de imposto salvo aranceis sobre artigos de importación ou exportación. No próximo capítulo demostraremos que a única alternativa a unha subordinación completa da autoridade dos Estados á Unión, no campo impositivo, é unha *competencia compartida* neste ámbito do poder fiscal.

Publius [Hamilton]

Número 34

Continuación do mesmo tema: sobre as competencias compartidas no ámbito tributario

The Independent Journal, 5 de xaneiro de 1788

Confío ter demostrado claramente no último capítulo que a Constitución proposta mantería para os Estados membros unha autoridade *equiparable* á da Unión no campo impositivo, salvo con respecto aos aranceis sobre artigos de importación. Dado que se deixa a maior parte dos recursos da comunidade en mans dos Estados, constitúe un sen sentido argumentar que non posuirán medios tan abundantes como se desexaría para atender ás súas necesidades, medios que non requiran un sometemento a controles externos¹⁴². A amplitude destes recursos será, mesmo, máis evidente se consideramos a proporción tan escasa dos gastos públicos que recaerá sobre os Gobernos estatais.

Se, baseándose en principios abstractos, alguén argumenta que esta competencia compartida non pode existir, sería o mesmo que contraponer teorías e suposicións a feitos e realidades. Tal vez sexa apropiado utilizar este tipo de argumentos para demostrar que algo *non debería existir*, pero hai que rexeitar por completo argumentos empregados para demostrar que algo non existe, cando os feitos demostran claramente o contrario. É ben sabido que na República romana a autoridade lexislativa en última instancia residía en dous corpos políticos diferentes, que non constituían asembleas distintas dunha mesma institución lexislativa, senón poderes lexislativos distintos e independentes. Prevalecía en cada un deles un interese oposto —un patricio, o outro plebeo—. Poderíanse aducir múltiples argumentos para demostrar o improcedente de ter dúas autoridades tan

¹⁴² Hamilton fai, de novo, referencia aos argumentos expostos nas cartas antifederastas de *Brutus*, Nº V e VI, publicadas ao longo de decembro do 1787 no *New York Journal*. (N. dos T.).

aparentemente contraditorias, cada unha con poder para *anular* ou *revocar* os actos da outra. Pero se alguén en Roma intentase demostrar que non existían, consideraríasele verdadeiramente un tolo. Enténdese que me estou referindo á *comitia centuriata* e á *comitia tributa*. A primeira estaba organizada de tal xeito que lle daba superioridade aos intereses dos patricios, e a xente votaba por centurias¹⁴³. Na segunda, os intereses dos plebeos tiñan un dominio absoluto, en razón do seu peso numérico. A pesar de todo, estas dúas asembleas legislativas coexistiron durante moito tempo e a República romana logrou alcanzar a cima da grandeza humana.

No caso que estamos considerando non existe a contradición que encontramos no exemplo citado. Ningunha das dúas asembleas pode anular actos da outra. E na práctica hai poucas razóns para buscarlle inconvenientes, pois as necesidades dos Estados, en pouco tempo, reducíranse de xeito natural a *un campo moi limitado*. Mentres tanto, os Estados Unidos probablemente considerarán conveniente absterse de intervir nestes ámbitos competenciais propios dos Estados membros.

Para xulgar máis correctamente os verdadeiros méritos da cuestión, é importante que examinemos que porción dos obxectivos será de responsabilidade do Goberno federal e que parte procederá dos ingresos dos Estados. Encontramos que a primeira categoría é ilimitada mentres que a segunda está circunscrita por uns límites moi axustados. Nesta investigación habemos de ter en conta que non debemos restrinxir a nosa perspectiva unicamente ao presente, senón que habemos de mirar a un futuro afastado. As constitucións dos Gobernos civís non deben fundarse sobre cálculos dos requisitos actuais, senón que a estes habemos de sumarllas unhas probables necesidades futuras calculadas segundo o curso máis natural

¹⁴³ É dicir, para poder votar tiñan que cumprir certos criterios de posesión de propiedade.

e trillado dos asuntos humanos. Non hai nada tan falaz como inferir o apropiado alcance de poder que se lle ha de ceder ao Goberno nacional baseándonos nunha estimación das nosas necesidades actuais. Debería haber *capacidade* de provisión para futuras continxencias, a medida que xurdan, e posto que pola súa natureza son infinitas, é imposible limitar a devandita capacidade sen causar quebranto. É posible que se poida facer un cómputo suficientemente acertado da cifra de ingresos necesaria para facer fronte ás obrigas actuais da Unión e para manter durante algún tempo aquelas forzas que se requiran para cubrir as nosas necesidades militares en tempos de paz. Pero, sería prudente limitarnos a isto? Ou non sería máis ben extremadamente insensato deixar a defensa nacional en mans do Goberno, dada a súa situación de absoluta incapacidade para protexer á comunidade de invasións futuras, xurdidas con motivo de guerras exteriores ou convulsións nacionais que atenten contra a paz pública? Se non nos queda máis remedio que ir máis alá, ata onde debemos chegar se non a un poder ilimitado para afrontar situacións de crise a medida que xurdan? Aínda que sexa fácil defender a posibilidade de establecer en termos xerais e de xeito racional unha disposición adecuada para afrontar ameazas probables, retamos a aqueles que o sosteñen a que revelen os seus datos, pois sen dúbida mostraranse tan imprecisos e nebulosos como calquera cálculo predicindo o fin do mundo. Unha mera previsión de posibles ataques dentro do país non ten valor ningún, pois non hai xeito de calculalos de antemán con suficiente certeza. Se temos a intención de ser un pobo comercial, parte da nosa política debería orientarse a conseguir algún día poder protexer o noso comercio. Hai tal número de continxencias no mantemento dunha armada, e nas guerras navais, que seguramente compliquen calquera intento de facer aritmética política.

Aínda que aceptásemos probar o experimento político novo e absurdo de atarlle as mans ao Goberno para evitar guerras

ofensivas fundadas en razóns de Estado, aínda así non deberíamos incapacitar ao Goberno á hora de querer protexer á comunidade da ambición ou inimidade doutros países. Durante algún tempo planearon ameazantes nubeiros sobre o mundo europeo. Se estalara unha tormenta, quen nos pode asegurar que, no seu avance, non vaia descargar parte da súa furia sobre nós? Non sería razoable asumir de antemán que estamos fóra do seu alcance? Ou que os materiais inflamables que agora parecen estar acumulándose terminasen por ser espallados sen chegar a ningún resultado final? Ou que se incendiaran sen chegar a alcanzarnos? Que seguridade hai de que poidamos permanecer tranquilos e libres de molestias xurdidas por outras causas ou vías? Temos de recordar que non sempre estará nas nosas mans a decisión final sobre se facer ou non a guerra. Non importa o moderados ou pouco ambiciosos que sexamos, pois non podemos confiar na moderación doutros, nin extinguiremos a súa ambición. Ao terminar a última guerra entre Francia e Gran Bretaña, quen podería ter imaxinado que dous países tan fatigados e exhaustos volverían a mirarse con hostilidade tan pronto? A xulgar pola historia da humanidade, temos de concluír que teñen máis forza no peito do home as abrasadoras e destrutivas paixóns bélicas que os afables e beneficiosos sentimentos pacíficos. Polo tanto, se construímos os nosos sistemas políticos supoñendo que haberá tranquilidade duradeira, estaríamos facendo un cálculo errado baseado na parte máis débil da natureza humana.

Cales son as principais fontes de gastos de calquera Goberno? Que causou a enorme acumulación de cuantiosas débedas en varios países europeos? Existe unha resposta clara: as guerras e rebelións, xunto co mantemento de institucións necesarias para protexer ao corpo político destas dúas enfermidades, que son as máis mortais de toda sociedade. Os gastos que resultan das institucións relacionadas coa policía nacional, do funcionamento das institucións legislativas, executivas e

xudiciais coas súas diversas ramas, e do fomento da agricultura e as manufacturas, acumulan case todos os apartados de gastos do Estado, pero son insignificantes en comparación cos gastos que atinxen á defensa nacional.

No reino de Gran Bretaña, onde ha de ser mantido todo un ostentoso aparato monárquico, o que se destina a este gasto non supera un décimo quinto dos ingresos anuais do país. As catorce partes restantes do presuposto están absorbidas polo pago de intereses sobre débedas contraídas durante as guerras levadas a cabo polo devandito reino, así como en manter á armada e aos exércitos. Hai que recordar que os gastos dunha monarquía, coas súas ambiciosas iniciativas e fachendosos afáns, non constitúen unha medida axeitada para prever os gastos a incorrer por parte dunha república. Pero por outra parte, tampouco hai relación entre a profusa e extravagante riqueza da que fai alarde a administración nacional dun reino opulento e a frugal economía, modesta e sinxela, dun Goberno republicano. Polo tanto, a proporción mantense válida ao ter en conta as diferenzas entre os dous en ambos os dous campos, que se compensan mutuamente.

Examinemos a gran débeda que nós mesmos contraemos durante unha soa guerra. Facendo un simple cálculo da media de sucesos que tenden a enturbar a paz das nacións, inmediatamente percibiremos sen necesidade de exemplos complicados, que sempre haberá unha tremenda desproporción entre os gastos federais e os estatais. É certo que varios Estados membros están cargados co peso dunha considerable débeda —a excrecencia da última guerra—. Pero se se adopta o sistema proposto pola Convención isto non volverá a suceder. Unha vez que estas débedas estean saldadas, o único gasto de certa consideración que terán os Gobernos dos Estados será o simple mantemento dos seus funcionarios civís. Se lle sumamos todas as continxencias posibles, a cantidade total para cada Estado non debe superar as 200.000 libras.

Á hora de deseñar a Constitución dun Goberno, se se considera como innegable e correcto o principio de presupostar facendo cálculos de gastos estruturais e non conxunturais, entendemos que sería necesario un presuposto para os Gobernos dos Estados en torno ás xa mencionadas 200.000 libras anuais, mentres que pesan sobre a Unión unhas esixencias sen límites, mesmo incalculables. Visto así, que lóxica ten deixar en mans dos Gobernos locais, a perpetuidade, unha fonte *exclusiva* de ingresos por enriba desas 200.000 libras? Se estendemos o seu poder máis alá, dunha maneira que *exclúa* a autoridade da Unión, sería equivalente a distraer recursos comúns das mans daqueles que os necesitan para o benestar público e deixalos en mans de quen non teñen unha razón xusta ou apropiada para dispoñer deles.

Imaxinemos que a Convención tivese estado inclinada a repartir as fontes de ingresos entre a Unión e os seus Estados membros de maneira *proporcional* ás súas necesidades respectivas. Que fondo se podería ter seleccionado para o uso dos Estados que non tivese sido ou excesivo ou insuficiente —insuficiente para as necesidades actuais e excesivo para as futuras—? Se se establecese unha liña de demarcación entre impostos externos e internos, isto deixaría en mans dos Estados o control duns dous terzos dos recursos da comunidade para cubrir unha décima o unha vixésima parte dos gastos. Cun terzo dos recursos comúns, a Unión tería que afrontar un 90 ou 95% dos gastos. Aínda que abandonásemos esta distinción e nos contentásemos con deixar o poder exclusivo de imposición sobre inmobles e bens raíces aos Estados, seguiría existindo un gran desequilibrio entre os *medios* e os *fin*s, pois entón un terzo dos recursos comunitarios destinaríanse a sufragar como máximo un décimo das súas necesidades. Se se tivese encontrado algún fondo equivalente e non superior a este obxectivo, tería sido inadecuado para descargar as débedas contraídas polos Estados membros, e teríao feito depender da Unión para conseguir os recursos necesarios para este fin.

Esta serie de observacións xustifica a posición anteriormente establecida, de que «no campo impositivo a única alternativa posible á subordinación total da autoridade dos Estados á da Unión era dispoñer *dunha competencia compartida* neste ámbito do poder fiscal.»¹⁴⁴ Calquera separación de posibles fontes de ingresos tería suposto un sacrificio dos principais *intereses* da Unión diante do *poder* dos Estados membros. A Convención considerou preferible establecer unha competencia compartida e non unha subordinación. Polo menos, ten o evidente mérito de reconciliar un poder impositivo constitucional e ilimitado en mans do Goberno federal cun poder dos Estados independente e adecuado ás súas necesidades. Quedan aínda, non obstante, varios ángulos desde os que examinar este importante tema da imposición.

Publius [Hamilton]

Número 35

Continuación do mesmo tema: a elección de representantes e a súa relación co sistema impositivo

The Independent Journal, 5 de xaneiro de 1788

Antes de examinar calquera outra obxección a un poder ilimitado de imposición por parte da Unión, realizarei un comentario xeral. Se se restrinxe o ámbito competencial do Goberno nacional a obxectos impositivos concretos, será natural que isto faga que unha parte excesiva da carga pública recaia sobre estes artigos. Do cal se derivarían dous males: a opresión de sectores industriais específicos, e unha carga impositiva desigual, tanto entre uns Estados e outros coma entre os cidadáns dun mesmo Estado.

Supoñamos precisamente o que defenden algúns: que o poder impositivo federal se limitase a aranceis sobre artigos

¹⁴⁴ Véxase *O Federalista*, artigo Nº 33 *supra*. (N. dos T.).

importados¹⁴⁵. É evidente que, a falta de control sobre outros recursos, o Goberno estaría frecuentemente inclinado a incrementar estes impostos ata extremos daniños. Algunhas persoas non poden imaxinarse isto, pois suponse que canto máis elevados sexan estes impostos, máis tenderán a disuadir calquera consumo excesivo, producindo un balance positivo na balanza comercial e promovendo as manufacturas nacionais. Pero tamén aquí os extremismos sempre resultan prexudiciais por múltiples razóns. Uns impostos desorbitados en artigos de importación servirían para xerar un sentimento público favorable ao contrabando, o cal sempre prexudica ao comerciante honrado e, por cabo, tamén resulta negativo para calquera ingreso derivado diso. Tenden a facer que as demais clases sociais dependan nun grao excesivo das clases manufactureiras, outorgándolles un monopolio precoz dos mercados. A veces forzan á industria a saír dos seus canles naturais e ir por outros rumbos menos vantaxosos. E por último, oprimen ao comerciante que, a miúdo, ha de pagalos sen retribución ningunha por parte do consumidor. Cando a demanda está á par coa oferta de bens dispoñibles no mercado, é xeralmente o consumidor quen paga o imposto. Pero cando hai un exceso de oferta no mercado boa parte do imposto recae sobre o comerciante, diminuíndo os seus beneficios e ás veces mesmo consumindo o seu capital. Sospeito que o vendedor e o comprador divídense esta obriga entre os dous máis a miúdo do que se adoita pensar. Non sempre é posible aumentar o prezo dunha mercadoría en proporción exacta a cada imposto adicional que se lle impoña. Nun país de pouco capital comercial, a miúdo o comerciante ten que manter baixos os prezos para poder vender con maior celeridade.

A máxima de que «o consumidor é quen paga» adoita cumprirse, máis que á inversa, polo cal resulta moito máis

¹⁴⁵ Hamilton refírese, unha vez máis, a un argumento de *Brutus*, nesta ocasión á súa carta antifederalista Nº 5 de 13 de Decembro de 1787. Cfr. B. Bailyn, *The Debate on the Constitution, Opus cit.*, p. 499 e ss., e 507 e ss. (N. dos T.).

equitativo que os impostos sobre artigos de importación sexan depositados nun fondo común, e non que redunden unicamente a beneficio dos Estados importadores. Pero esta regra non se cumpre con tanta exactitude como para facer equitativo o que estes impostos constitúan a única fonte nacional de ingresos. Cando os paga o comerciante actúan como un imposto adicional sobre os Estados importadores, cuxos cidadáns abonan a súa proporción como consumidores. Neste sentido son uns impostos que producen desigualdade entre os Estados, e esta desigualdade pode crecer ao aumentar a contía destes aranceis. Se restrinxísemos os ingresos nacionais unicamente a este tipo de dereitos de aduana, isto produciría unha desigualdade entre os Estados manufactureiros e os demais por outra razón adicional. Os Estados que mellor cobren a súa propia demanda con manufacturas propias non consumirán a mesma proporción de artigos importados —en relación coa súa poboación ou economía— que os Estados que non se encontran en tan favorable situación. Polo tanto, con esta modalidade non contribuirían ao erario público de xeito proporcional á súa capacidade. Para iso faría falta recorrer a impostos sobre o consumo, os cales se aplican a determinados tipos de manufacturas. Nova York ten máis intereses neste campo do que se imaxinan aqueles cidadáns seus que buscan limitar o poder da Unión a impostos externos. Nova York é un Estado importador, e en comparación con outros Estados ten unha maior desproporción entre número de habitantes e extensión, polo cal a curto prazo terá menos posibilidades de converterse principalmente nun Estado manufactureiro. Está claro que sufriría dobremente se se restrinxise a competencia da Unión a dereitos comerciais de aduana.

Dado que estas observacións ilustran o perigo que reside en aumentar estes impostos sobre artigos de importación ata niveis daniños, outro comentario xa feito nestes artigos indica que o interese que hai por conseguir ingresos sería salvagarda

suficiente contra este exceso¹⁴⁶. Estou de acordo en que sería así sempre e cando existan outras vías abertas. Pero se estivesen pechadas as portas que conducen a elas, e estimulada pola necesidade, a *ilusión* podería xerar experimentos que, estando reforzados con rigorosas precaucións e penalizacións adicionais, poderían ter o efecto desexado durante un tempo, ata que fosen ideadas formas de eludir estas novas medidas. Un éxito inicial podería inculcar opinións erróneas e, entón, faría falta un longo período de experiencia posterior para corrixilas. A miúdo, a necesidade crea falsas esperanzas, falsos razoamentos e un sistema de medidas igualmente erróneo, sobre todo na política. E aínda que este suposto exceso non resultase da existencia dunha limitación ao poder impositivo federal, de todos os xeitos daríanse as desigualdades mencionadas —aínda que non no mesmo grao— debido a outras causas xa observadas. Volvamos a examinar as obxeccións.

Unha, que se a xulgamos pola frecuencia con que a repiten parece ser na que máis se apoian os críticos á proposta constitucional da Convención¹⁴⁷, é que a Cámara de Representantes non resulta o suficientemente numerosa como para incluír a todas as distintas clases de cidadáns, aglutinando os intereses e sentimentos de cada parte da comunidade para producir unha verdadeira simpatía entre o corpo representativo e o seu electorado. Este argumento preséntase de xeito moi enganoso e sedutor, e está calculado para fomentar os prexuízos daqueles aos cales se dirixe. Pero se o analizamos detalladamente, preséntasenos composto unicamente por palabras valeiras. En primeiro lugar, o obxectivo ao que parece apuntar non é factible e resulta innecesario no sentido que propoñen. Deixaremos para máis adiante a discusión sobre se será suficientemente numeroso este corpo

¹⁴⁶ Véxase artigo N° 21 *supra*. (N. dos T.).

¹⁴⁷ Tamén aquí se trata dun argumento de *Brutus*, na súa Carta N° III, do 15 de novembro de 1787. Cfr. B. Bailyn, *Opus Cit.*, p. 317-323. (N. dos T.).

representativo¹⁴⁸. En referencia ao tema sobre o que estamos indagando, aquí contentareime con examinar o uso concreto que se fixo dun argumento contrario.

É totalmente utópica a idea de representar a cada clase de persoas con individuos da devandita clase. Isto nunca chegaría a ser realidade a menos que a Constitución indicara expresamente que cada ocupación debía ser representada por un ou máis dos seus propios membros. Con poucas excepcións os que traballan en empregos mecánicos ou manufactureiros sempre estarán inclinados a dar o seu voto a individuos da clase mercantil antes que a persoas das súas propias profesións ou oficios. Os cidadáns que teñen discernimento ben saben que as artes mecánicas ou manufactureiras suplen elementos para o emprendedor mercantil ou industrial e, de feito, moitos están directamente relacionados con operacións comerciais. Son conscientes de que o comerciante é o seu patrocinador e aliado natural, e aínda que teñan unha gran confianza no seu propio bo xuízo, saben que os seus intereses veranse promovidos de maneira máis eficaz pola clase mercantil que pola súa. Danse conta de que os seus hábitos de vida non se axustan ao que se require nunha asemblea deliberativa, onde as maiores habilidades naturais poden ser practicamente inservibles se non van acompañadas de certos atributos cultivados, e onde a influencia, o peso e a superior preparación da clase mercantil faina máis capaz de enfrontarse nos consellos públicos a calquera espírito contrario aos intereses manufactureiros e comerciais. Estas consideracións, e outras moitas que se poderían engadir, demostran —e a experiencia confirma— que os artesáns e manufactureiros xeralmente tenderán a votar como representantes a membros da clase mercantil ou aos que estes recomenden. Polo tanto, debemos considerar á clase mercantil como os representantes naturais de todas as clases sociais da comunidade.

¹⁴⁸ Véxase artigo N° 54 *infra*. (N. dos T.).

Con respecto ás profesións cultas hai pouco que dicir. Non constitúen un grupo de intereses definido na sociedade, e serán sempre agraciados coa confianza e o voto dos seus pares e doutras partes da comunidade, segundo a súa situación e os seus talentos.

Só falta mencionar os intereses relacionados cos propietarios agrícolas e, desde unha perspectiva política, sobre todo de cara aos impostos, considero que están perfectamente unidos desde o terratenente máis rico ao máis pobre arrendatario. Calquera imposto agrario afectará tanto ao propietario de millóns de hectáreas como ao propietario dunha soa. Polo tanto, calquera que posúa terras participará do común interese por manter os impostos sobre elas ao mínimo, e un interese común sempre se pode considerar como o vínculo máis seguro para asegurar a solidariedade. Pero aínda que aceptásemos a distinción entre os intereses dun terratenente opulento e dun granxeiro medio, que razón hai para concluír que o primeiro terá maiores probabilidades de ser elixido como membro do poder lexislativo nacional? Se nos guiamos polos feitos, examinando o noso senado e a nosa Asemblea, vemos que en ambos prevalecen os propietarios de tamaño medio¹⁴⁹. Este é o caso tanto no Senado como na Asemblea, que ten maior número de membros. Non importa se se elixen a poucos ou moitos representantes. Cando as calidades dos votantes son as mesmas sempre votarán por aqueles nos que teñan maior confianza, sexan persoas de grandes fortunas, ou de propiedades de tamaño intermedio, ou sen propiedade ningunha.

Dise que é necesario que todas as clases de cidadáns teñan a alguén de entre eles presente na asemblea representativa para mellor entender e atender aos seus sentimentos e intereses¹⁵⁰. Pero vimos que nunca se chegaría a isto se o pobo ten liberdade á hora de votar. Cando se dá esta condición o

¹⁴⁹ Hamilton refírese aquí ao Estado de Nova York. (N. dos T.).

¹⁵⁰ Tese de *Brutus*, na súa Carta Nº III do 15 de novembro de 1787. (N. dos T.).

corpo representativo que resulta estará composto por terratenentes, a clase mercantil e xente das profesións cultas, con tan poucas excepcións que non terán influencia no espírito do Goberno. Pero, que perigo pode haber de que estas tres agrupacións humanas non comprendan ou atendan aos intereses e sentimentos das outras clases de cidadáns? Non coñecerá e sentirá o terratenente o que fomenta ou prexudica aos intereses dos que posúen terras? E polo seu propio interese en este tipo de propiedade, non estará suficientemente disposto a resistir calquera intento por prexudicar ou sobrecargalo? Os da clase mercantil, non estarán dispostos a cultivar e a entender os intereses das artes mecánicas e manufactureiras ás cales están tan vinculados polo seu comercio? Unha persoa dunha profesión culta que se sente neutral diante das rivalidades entre distintos sectores da industria, non se mostrará seguramente como un árbitro imparcial, disposto a promover a calquera deles mentres se orienten cara aos intereses xerais da sociedade?

Se temos en conta as actitudes ou tendencias pasaxeiras que poidan prevalecer en segmentos concretos da sociedade e aos cales unha administración sabia sempre estará atenta, alguén que poida realizar unha extensa investigación e recadar información, terá menor capacidade para xulgar correctamente a súa natureza, alcance e causa que unha persoa cuxa experiencia non vaia máis alá do círculo dos seus veciños e coñecidos? Non sería normal que alguén que se presenta para recibir o apoio do pobo como candidato e que depende dos sufraxios dos seus concidadáns para continuar nas súas funcións públicas, faga o esforzo necesario para informarse sobre as tendencias e preferencias, permitindo así que estas teñan a debida influencia sobre a súa conduta? Esta dependencia, xunto coa obrigación que terán tanto o candidato coma os seus descendentes de cumprir as leis que legisla, son as verdadeiras e principais razóns tras a simpatía entre un representante e os votantes.

Non hai un só ámbito da administración pública que requira unha información tan extensa e un coñecemento tan completo dos principios da economía política como o tema dos impostos. Canto máis entenda alguén estes principios menos desexará recorrer a medidas opresivas ou a sacrificar unha clase de cidadáns para conseguir maior recadación. Tal vez sexa posible demostrar que o sistema financeiro máis produtivo será sempre o menos oneroso. Non hai dúbida de que para exercer prudentemente o poder tributario fai falta que a persoa encargada diso estea ao tanto das tendencias xerais, os hábitos e a maneira de pensar do pobo, e os recursos do país. E isto é o único que se pode entender por estar ao tanto dos intereses e sentimentos do pobo, pois de calquera outra forma esta proposición non tería sentido ou sería un absurdo. Tendo en conta estes argumentos, que cada cidadán prudente xulgue por si mesmo en quen terá maior probabilidade de atopar as calidades idóneas.

Publius [Hamilton]

Número 36

Continuación do mesmo tema

The New York Packet, 8 de xaneiro de 1788

Vimos no capítulo anterior que o funcionamento natural dos distintos intereses e ideas das diversas clases sociais fará que os seus representantes, sexa cal sexa o número deles, proveñan case exclusivamente de entre os terratenentes, a clase mercantil e os membros das profesións cultas, e que estes representarán verdadeiramente todos os diversos intereses e opinións existentes. Se alguén alega que se poden observar outros tipos de persoas nas nosas asembleas lexislativas locais, eu respondería que existen excepcións á regra, pero non en cantidades suficientes como para influír na cor ou na tendencia xeral do Goberno. En cada ámbito da vida hai mentes capaces de chegar

a superar as desvantaxes da súa situación e alcanzar o merecido recoñecemento non só das clases ás que pertencen, senón da sociedade en xeral. A porta debería estar aberta a todos por igual, e confío que vexamos exemplos de plantas tan vigorosas florecendo no chan lexislativo federal e estatal, para gloria da natureza humana. Pero, que haxa casos illados disto, non impugna o noso razoamento baseado na tendencia xeral.

O resultado é o mesmo examinando esta cuestión desde outros ángulos. Concretando, podemos preguntar, que maior afinidade ou relación pode haber entre os intereses de carpinteiros e ferreiros, ou entre manufactureiros en liño e fabricantes de medias, que entre a clase mercantil e calquera deles? É cousa notoria que adoitan darse rivalidades tan grandes entre as distintas ramas das artes mecánicas ou manufactureiras como entre calquera sector da clase obreira e a industrial. A menos que o corpo representativo fora máis numeroso do que permite unha noción prudente de deliberacións normais, resulta imposible levar á práctica a suposta esencia da obxección considerada. Pero non quero considerar máis este tema, pois ata agora foi esgrimido de forma tan pouco precisa, que nin sequera se puido facer unha inspección certa da súa verdadeira aparencia ou consistencia.

Hai outra obxección de natureza algo máis precisa e que require a nosa atención. Díxose que un poder impositivo interno nunca podería ser exercido vantaxosamente polo corpo lexislativo nacional, tanto pola súa falta de coñecemento das circunstancias locais coma por interferencias entre as leis de financiamento da Unión e dos Estados membros¹⁵¹. A suposición de falta de coñecementos non parece ter fundamento algún. Cando no lexislativo dun Estado xorde unha cuestión que depende de datos sobre circunstancias locais, como se conseguen estes?

¹⁵¹ Crítica de *Brutus*, na súa Carta N° VII, de 3 de xaneiro de 1788. B. Bailyn, *Opus Cit.*, Vol. I, p. 691-697. (N. dos T.).

Esta información seguramente conseguirase dos representantes do devandito condado. Non se podería conseguir do mesmo xeito no legislativo nacional, recorrendo aos representantes do Estado en cuestión? E non habemos de supoñer que os parlamentarios xeralmente posuirán a suficiente intelixencia como para transmitir a devandita información? Para fins tributarios, fai falta un coñecemento de cuestións locais que inclúa unha minuciosa familiaridade topográfica con todos os ríos, afluentes, montañas, estradas e sendeiros de cada Estado? Ou será, máis ben, necesario un coñecemento xeral da súa situación e dos seus recursos, o estado da súa agricultura, do comercio e das manufacturas, a natureza dos seus artigos e o consumo, e os múltiples graos e tipos de riqueza, propiedade e industria que inclúe?

Mesmo cando teñen Gobernos de tipo popular, as nacións xeralmente encomendan a administración das súas finanzas a individuos ou consellos compostos duns poucos membros que asimilan e preparan inicialmente os plans impositivos, que logo se converten en lei pola autoridade do soberano ou do legislativo.

En todas partes se considera a un gobernante enérxico e ilustrado como o máis cualificado para seleccionar de xeito adecuado uns obxectos impositivos apropiados. Isto mostra claramente que tipo de coñecemento de circunstancias locais se necesita para fins tributarios, se é que estimamos en algo o xuízo expresado pola humanidade en xeral.

Os impostos a incluír baixo a denominación xeral de impostos internos pódense dividir á súa vez en *directos* e *indirectos*. Aínda que os seus detractores se opoñan a ambos os dous, o razoamento que utilizan parece dirixirse unicamente contra o primeiro grupo. De feito, en canto ao segundo grupo —polo que se entenden aranceis e impostos sobre artigos de consumo— non logramos entender a natureza das dificultades aducidas. A natureza mesma do artigo gravado xa ofrece certa información ou conséguea doadamente calquera persoa ben informada, sobre todo da clase mercantil. As circunstancias que distinguen

un Estado doutro nestes impostos, e as súas características respectivas, serán poucas, simples e facilmente determinadas. A cuestión principal na cal centrar a atención é en evitar que os devanditos artigos xa fosen seleccionados por algún Estado como obxecto impoñible e non será difícil informarse da regulación xurídica do feito impoñible en cada Estado. Isto sempre será algo público nos códigos legais correspondentes, e tamén doadamente accesible por medio da información subministrada polos representantes dos diversos Estados.

A primeira vista parece ter maior fundamento esta obxección cando se aplica á propiedade ou a inmobles e terras, pero mesmo así non supera un exame en profundidade. Os impostos sobre bens raíces adoitan establecerse por dúas vías: mediante taxacións *feitas* de xeito periódico ou ben perdurable, ou por medio de estimacións ocasionais a discreción ou segundo o xuízo de certos oficiais encargados diso. En calquera dos dous casos a *execución* do imposto é o único que require un coñecemento de circunstancias locais e será a responsabilidade de persoas prudentes que ostentarán o cargo de comisionados ou asesores, elixidos polo pobo e nomeados a este propósito polo Goberno. O que ha de facer a lei é nomear ás persoas ou definir o xeito en que han de ser elixidas ou nomeadas, establecer o seu número e a súa capacitación, e trazar os límites xerais dos seus poderes e responsabilidades. En todo isto, hai algo que non poida facer tan ben o poder legislativo nacional como un corpo legislativo estatal? Ambos os dous só alcanzan a establecer os principios xerais, mentres que os detalles locais se deixan en mans dos que executan o plan, como xa comentamos.

Pero existe un punto de vista sobre esta cuestión que ha de resultarnos completamente satisfactorio: *dentro de cada Estado* o legislativo nacional pode recorrer ás axencias internas *do devandito Estado*. Todos os aspectos do establecemento e da recadación deste tipo de impostos poden ter lugar dentro de cada Estado, se o Goberno federal opta por este método.

Recordemos que a proporcionalidade destes impostos non quedará á libre discreción do legislativo nacional, senón que será determinada segundo as cifras de cada Estado, como xa explicamos na 2ª parte do 1º artigo. Un censo ou reconto da poboación indicaranos a regra a establecer, e esta circunstancia pecha a porta a calquera parcialidade ou opresión. É evidente que a Convención esmerouse en facer todo o posible para protexernos de calquera abuso deste poder tributario. Ademais da citada precaución, hai unha disposición que establece que «todos os aranceis, impostos sobre consumo e sobre importación serán *uniformes* en todos os Estados Unidos.»

Os defensores da Constitución indicaron acertadamente en diversos discursos e escritos que se, como resultado dunha avaliación madura se previra que o exercicio do poder impositivo interno da Unión fose a ser realmente inconveniente ou se se descubriese que o é por experiencia, o Goberno federal pode deixar de usalo e recorrer no seu lugar ás requisicións. En resposta a isto algúns preguntan en ton triunfal: logo por que non omitir este poder tan ambiguo xa desde o principio e facer no seu lugar uso deste último recurso? Podemos contestar con dúas respostas ben fundadas. A primeira é que o exercicio mesmo deste poder pode resultar apropiado e necesario, pois é imposible demostrar teoricamente que non vaia ser vantaxoso sen antes probalo. O máis probable é que si o sexa. A segunda resposta é que a existencia deste poder na Constitución exercerá unha forte e positiva influencia sobre a eficacia das requisicións. Se os Estados saben que a Unión pode atender as súas necesidades sen que participen niso, isto constituirá unha poderosa forza para motivalos á colaboración.

En canto á interferencia entre as leis impositivas da Unión e dos seus membros, xa vimos que non pode haber conflitos ou incompatibilidades de autoridade. Polo tanto, nun sentido xurídico, as leis non poden interferir unhas con outras, e é posible evitar tamén interferencias entre as políticas de sistemas dispa-

res. Unha forma eficaz de facelo sería que cada un se abstivese daqueles obxectos impositivos aos que xa gravase a outra parte. Dado que ningunha das dúas partes pode *controlar* á outra, ambas as dúas terán un interese evidente e razoable nun entendemento mutuo. E cando hai un interese común *directo*, podemos contar con que actúe este. Cando as débedas dos Estados sexan resoltas e os seus gastos cheguen a estar limitados ao seu perímetro natural, a posibilidade de interferencia mutua practicamente desaparecerá. Un limitado imposto sobre bens raíces será suficiente para cubrir as necesidades dos Estados, e será o seu recurso máis simple e apropiado.

Moitos espectros xurdiron a respecto deste poder impositivo interno, suscitando os temores do pobo: dous corpos de recadadores de impostos, unha carga fiscal dobre por dobre imposición, e a temible figura dos impostos de capitación, tan odiados como opresivos. Todo isto preséntannolo coa enxeñosa habilidade propia de verdadeiros malabaristas políticos.

En canto ao primeiro argumento, hai dous casos nos que se exclúe toda posibilidade de ter dous corpos de recadadores de impostos. Un, cando a competencia impositiva está atribuída exclusivamente á Unión, que é o caso dos aranceis sobre artigos de importación. O outro dáse cando o obxecto impositivo non está incluído nas regulacións ou disposicións de ningún dos Estados, e este é o caso en canto a unha variedade de obxectos. Nos demais casos é probable que os Estados Unidos se absteñan totalmente dos obxectos impositivos xa designados para imposición local, ou que fagan uso dos funcionarios e da regulamentación dos Estados para recadar impostos adicionais. Este é o mellor camiño para conseguir ingresos, pois diminúe os gastos de recadación e evita calquera situación que poida ofender aos Gobernos dos Estados ou ao pobo. En calquera caso, presentamos unha fórmula práctica para evitar tales inconvenientes, e non se nos pode pedir máis que a demostración de que os males preditos non necesariamente se derivan do plan.

En canto aos argumentos baseados nun suposto sistema de influencias, é suficiente con responder que isto non se debe presupoñer. Tamén hai outra resposta máis precisa. Se un espírito así infestase os consellos da Unión, o camiño máis seguro cara ao cumprimento do seu obxectivo sería que empregara en todo o posible a funcionarios dos Estados, ofrecéndolles maiores ingresos para así comprometerlos coa Unión. Isto serviría para reconducir a influencia dos Estados membros cara aos camiños trazados polo Goberno nacional, evitando así que a influencia federal flúa en sentido contrario e adverso. Pero sería inxusta unha suposición tal, e deberíamos afastala do debate sobre a gran cuestión que está formulada diante do pobo. Non cumpre outro fin que o de proxectar unha sombra sobre a realidade da cuestión.

En canto á suxestión de que poida producirse dobre imposición, a resposta é clara: será necesario suplir as necesidades da Unión dun modo ou outro. Se se fai coa autoridade do Goberno federal, non terán que facelo os Gobernos dos Estados. En calquera dos dous casos a contía dos impostos pagados pola comunidade será a mesma. Se a imposición vén por vía da Unión, terá unha vantaxe: a regulación federal poderá aumentar moito máis que os Estados o que constitúe o recurso principal e a fonte de ingresos máis cómoda —os dereitos de aduana sobre o comercio—. Isto evitará a necesidade de recorrer a métodos máis incómodos e ten unha vantaxe adicional: que calquera problema real que xurda no exercicio do poder positivo interno causará unha disposición a mostrar incluso maior coidado na selección e estruturación dos medios a utilizar para estes fins. Haberá unha tendencia natural a fixar unha política estable na Administración Pública Nacional, baixo a cal os principais tributos á Facenda Pública proveñan, na medida do posible, das riquezas dos ricos, pois isto diminúe a necesidade dunha imposición que vaia causar descontento entre as clases máis pobres e numerosas da sociedade. Que situación máis feliz se dá cando o interese do Goberno en preservar o seu poder,

coincide cunha apropiada distribución das cargas públicas e cando tende a protexer da opresión á parte menos dotada de recursos da comunidade!

En canto aos impostos por capitación, confeso a miña oposición aos mesmos sen reparo ningún. Aínda que prevaleceron case desde o principio naqueles Estados que máis tenazmente protexeron os seus propios dereitos¹⁵², eu lamentaría o seu uso por parte do Goberno nacional. Pero que haxa un poder para impoñelos, implica forzosamente que se instituirán? Cada Estado da Unión ten o poder de establecer impostos deste tipo, e, non obstante, en varios deles non existen. Acusariamos aos Gobernos estatais de tiranías por posuír este poder? Se non o facemos, de que modo se pode xustificar ou descualificar ao Goberno nacional por posuír o mesmo poder? Poderá tan sequera ser considerado como un obstáculo para a adopción dun Goberno nacional? A pesar de mostrarme contrario a este tipo de impostos, teño a plena convicción de que o Goberno federal debería posuír o poder de recorrer a eles. A veces xorden situacións de crise nacional durante as cales hai que recorrer a medidas que son fundamentais para o ben público pero que sería aconsellable evitar nunha situación normal. Dada a posibilidade de tales continxencias, o Goberno sempre debería ter a opción de facer uso de tales medidas. A escaseza de obxectos impoñibles que poidan ser considerados como fonte de ingresos tributarios neste país constitúe xa de por si unha razón para non limitar a discreción dos consellos nacionais neste tema. Poden darse circunstancias críticas e tormentosas para o Estado que fagan do imposto de capitación un recurso de incalculable valor. Que eu saiba non hai ningunha razón pola cal esta parte do globo terráqueo vaia estar exenta das calamidades que acostuman aflixir a todas as demais. Confeso a miña aversión a calquera proxecto deseñado para desarmar

¹⁵² Nos Estados de Nova Inglaterra.

ao Goberno, privándoo aínda que sexa dun só instrumento que poida empregar con proveito para a defensa e seguridade nacional diante dunha eventual continxencia.

Repasamos os poderes que foron propostos para o Goberno federal, relacionados de xeito concreto coa súa enerxía e eficacia para responder aos obxectivos máis extensos e importantes da Unión. Hai outros temas que omitimos ata agora e que trataremos na seguinte sección para completar a nosa investigación sobre a cuestión. Confío que o exposto servise para satisfacer a todos aqueles que examinan con honestidade e sensatez as obxeccións tan vigorosamente lanzadas contra a Constitución. Aínda que a primeira vista mostrábanse formidables, achámolas baleiras de contido, e se tivesen formado parte deste plan terían inutilizado para os grandiosos fins da felicidade mutua e a prosperidade nacional. Ademais, confío en que unha investigación máis profunda e crítica do sistema proposto pola Convención servirá para recomendalo aínda máis ante todos aqueles defensores do bo Goberno que sexan sinceros e desinteresados, disipando todas as súas dúbidas sobre se será apropiado e útil adoptalo. Se demostramos sabedoría e virtude abondo como para darlle un exemplo á humanidade, será en prol da nosa propia felicidade e para gloria da natureza humana!

Publius [Hamilton]

Número 37

Dificultades ás que se enfrontou a Convención Constitucional

Daily Advertiser, 11 de xaneiro de 1788

Ao repasar os defectos da actual Confederación e demostrar que no serán resoltos se non hai un Goberno con enerxía suficiente, como o proposto pola Convención, tivemos en consideración varios dos seus máis importantes principios. Pero dado que o

obxectivo final destes artigos é determinar de xeito claro e íntegro os méritos desta Constitución, e se resulta apropiado que a adoptemos, para completar este plan debemos facer un repaso máis crítico e exhaustivo do traballo da Convención, examinándoo desde todos os ángulos, comparándoo en todos os seus aspectos, e calculando os seus probables efectos. Para cumprir con esta tarefa desde unha perspectiva xusta e equilibrada debemos antes facer unhas honestas reflexións introdutorias.

É algo moi desafortunado, e inseparable dos asuntos humanos, que as iniciativas públicas rara vez sexan examinadas con espírito de moderación, aínda sendo clave para unha estimación xusta da súa verdadeira contribución a avanzar ou a obstruír o ben público. Este espírito acostuma estar menos presente precisamente cando máis se lle necesita. Os que por experiencia prestasen atención a isto non estarán sorprendidos de que o acto constituínte que recomenda tantos cambios e innovacións importantes e que pode ser examinado desde perspectivas e ángulos tan distintos, afectando a tantas paixóns e intereses diversos, cause e excite —tanto nuns coma noutros— opinións contrarias a unha discusión xusta e equilibrada dos seus méritos. É evidente que algúns follearon a Constitución proposta cunha predisposición a censurala e mesmo cunha determinación a condenala. A linguaxe que utilizan outros, descubre unha predisposición ou tendencia contraria, e isto tamén ha de descualificar as súas opinións na cuestión. Ao situar ambos os dous extremos á par en canto ao peso das súas opinións, non estou insinuando que sexan equiparables na honestidade das súas intencións. Dado que estamos todos de acordo en que a situación do país é particularmente crítica e require un remedio, sería xusto indicar que a parcialidade dos que se mostran predispostos a defender o conseguido pode deberse a consideracións desta índole e a outras sen dúbida máis preocupantes. En contraste, os que de xeito premeditado se mostran opostos non puideron ser impulsados por un motivo venial. As intencións do

primeiro puideron ser boas, aínda que caiba a posibilidade de que fosen malas. Pero as pretensións destes últimos puideron ser rectas, e han de ser condenadas sen paliativos. De todos os xeitos, este traballo non vai dirixido a ningún dos dous grupos. Só busca atraer a atención daqueles que, a unha sincera preocupación pola felicidade da súa patria, engaden unha actitude disposta a decidir con imparcialidade sobre os medios máis acaídos para fomentala.

A xente deste talante examinará o plan proposto pola Convención sen intentar buscar ou esaxerar os seus fallos, pois saberán que non era de esperar un plan perfecto. Tampouco terán reparos en pasar por alto o falible que resultou ser a Convención, composta, ao fin e ao cabo, por un grupo de persoas, senón que terán en conta que eles mesmos son humanos e que non deben asumir un grao impropio de infalibilidade á hora de vulgar as opinións falibles doutros.

Ademais destas razóns que invitan á franqueza, tamén terán en conta as dificultades inherentes á natureza mesma do traballo encomendado á Convención.

A novidade da iniciativa é realmente extraordinaria. Demostramos ao longo destes artigos que a Confederación actual está fundada en principios falaces¹⁵³. En consecuencia, debemos cambiar este alicerce inicial, e con iso a estrutura superior. Vimos que as demais confederacións que se podían consultar como antecedentes estaban viciadas polos mesmos principios erróneos. Non poden mostrar outra luz que a de diversos faros que indican o camiño a evitar, pero non indican o camiño a seguir¹⁵⁴. En tales circunstancias, como máximo, a Convención só podía evitar os erros máis patentes tanto das nosas coma doutras experiencias nacionais, e prover algún modo conveniente de rectificar os erros a medida que se fagan evidentes pola experiencia do futuro.

¹⁵³ Véxanse os artigos 15 a 22 *supra*. (N. dos T.).

¹⁵⁴ Véxanse os artigos 18, 19 e 20 *supra*. (N. dos T.).

Entre as dificultades ás que se enfrontou a Convención, unha das principais debeu estribar en como cohonestar a estabilidade e enerxía precisas para gobernar, coa inviolable atención debida á liberdade e ás formas republicanas. Sen un bo cumprimento desta parte da súa iniciativa tería sido inadecuado o seu desempeño do obxectivo para o cal foi nomeada, ou ben tería defraudado as expectativas do pobo. Ninguén que mostre ter un mínimo coñecemento do tema dirá que era fácil lograr isto.

Para ter seguridade ante perigos internos e externos, e conseguir esa execución inmediata e salubre das leis que consideramos parte da definición mesma de bo Goberno é fundamental que haxa enerxía no Goberno. Un Goberno estable é fundamental para o carácter nacional e para conseguir todas as vantaxes derivadas diso, así como para xerar unha sensación de seguridade e confianza na xente, achándose estas entre as principais vantaxes da sociedade civil. Unha lexislación irregular e mutable é un mal en si mesma e algo odioso para o pobo. Podemos constatar que os habitantes deste país, coñecedores do que constitúe un bo Goberno e interesados na súa gran maioría polos resultados, con toda seguridade non estarán satisfeitos ata que se encontre algún remedio ás vicisitudes e incertezas que caracterizan ás administracións dos Estados membros. Non obstante, ao comparar estes valiosos ingredientes cos principios vitais da liberdade, percibimos inmediateamente o difícil que é conseguir mesturalos nas proporcións debidas. O xenio da liberdade republicana parece demandar, por unha parte, non só que todo o poder se derive do pobo, senón tamén que os que estean investidos con este poder se manteñan dependentes do pobo, ostentando os seus cargos durante períodos breves. Máis alá de curtos períodos de mandato, había mesmo que depositar esta confianza non nuns poucos, senón distribuíla entre moitos. En contraste, para a estabilidade política é necesario que o poder permaneza nunhas mesmas mans durante un prazo suficientemente longo. Unhas eleccións frecuentes derivarán en

frecuentes cambios de políticos e, ao cambiar frecuentemente as persoas, cambiarán a miúdo as medidas adoptadas. Para que haxa enerxía no Goberno fai falta non só unha certa extensión dos mandatos de poder, senón tamén que sexa administrado por unha soa man.

Se examinamos isto máis detalladamente veremos con maior claridade o grao de éxito que tivo a Convención na súa tarefa. Polo simple repaso que aquí fixemos, é evidente que isto resultou ser unha parte moi espiñenta do seu labor.

A tarefa de trazar adecuadamente a liña que separa a autoridade nacional da dos Gobernos dos Estados debeu ser un labor non menos arduo. Cada un percibirá esta dificultade na medida en que estea acostumado a contemplar e discriminar cuestións que teñan unha natureza extensa e complicada. A pesar de todos os esforzos dos máis agudos e teóricos filósofos, aínda non se puido distinguir e definir con suficiente precisión as diversas facultades da mente humana. Hai matices tan delicados e gradacións tan diminutas no sentido, a percepción, o xuízo, o desexo, a volición, a memoria e a imaxinación, que as súas fronteiras eluden as investigacións máis detalladas e permanecen como fontes de disquisicións enxeñosas e controversias. Esta mesma e importante verdade tamén se ve ilustrada nas fronteiras do gran reino natural, e máis aínda entre as diversas provincias e categorías inferiores nas que se subdivide. Os máis sagaces e industriosos naturalistas aínda non conseguiron trazar con certeza a liña que separa a vida vexetal da veciña rexión da materia inorgánica, ou o que delimita os confíns do reino vexetal e os albores do reino animal. Hai aínda menos claridade á hora de distinguir como están organizadas e diferenciadas estas grandes categorías naturais.

Cando pasamos do mundo natural —onde todos os límites son perfectamente precisos e só se mostran indefinidos pola imperfección do ollo que os observa— ás institucións humanas —onde a escuridade xorde non só do órgano que o contempla,

senón tamén do propio obxecto de estudo— percibiremos a necesidade de moderar aínda máis as nosas expectativas e esperanzas dos intentos de discernimento humano. A experiencia ensínanos que por agora na ciencia de goberno non hai técnica que poida discriminar e definir con suficiente certeza o que son as súas tres grandes provincias —as ramas lexislativa, executiva e xudicial— nin os privilexios e poderes das diversas ramas lexislativas. Cada día xorden dúbidas prácticas que demostran a escuridade que reina nestes temas, e que confunde aos maiores expertos da ciencia política.

A experiencia dos séculos, xunto cos esforzos continuos e conxuntos dos máis ilustrados lexisladores e xuristas, foron insuficientes para delinear os diversos obxectos e límites dos múltiples códigos xurídicos e tribunais de xustiza. En Gran Bretaña, un país onde máis que en ningunha outra parte do mundo procurouse a precisión nestes temas, aínda non foron establecidos, clara e definitivamente, os límites precisos da *Common Law*, do dereito estatutario, do marítimo, do eclesiástico, do mercantil, e doutras leis e costumes locais. Outra fonte de discusións frecuentes e complexas foi o tema da xurisdición dos seus diversos tribunais nacionais e locais, de dereito, de equidade, de almirantado, etc. Isto mostra con suficiente claridade o indefinidos que son os límites que circunscriben aos tribunais. Toda nova lei, aínda que redactada coa maior destreza técnica e aprobada tras deliberacións do máis exhaustivas e maduras, seguirá sendo considerada como máis ou menos escura e equívoca ata que se resolva e determine o seu significado por medio dunha serie de discusións concretas e decisións xudiciais. Á parte do ofuscamento que xorde da complexidade dos obxectos a estudar e da imperfección das facultades humanas, o medio polo cal son transmitidos os conceptos engade outro elemento desacougante. Para expresar ideas utilízanse palabras. A claridade require, polo tanto, non só unhas ideas formuladas dun xeito determinado, senón que ademais han de ser expresadas

por vocabularios específicos e particularmente apropiados para elas. Pero non hai ningún idioma tan rico que supla palabras e frases para cada idea complexa, nin tan correcto que evite moitas denotacións equívocas de ideas diversas. Polo tanto, non importa o adecuados que foran os esforzos por diferenciar obxectos, nin o acertada que se considere a distinción feita. Pode resultar imprecisa a definición por causa dunha falta de exactitude nos termos utilizados. Esta falta de precisión é inevitable, tanto máis canto máis complexos e novos sexan os obxectos a definir. Cando o Todopoderoso mesmo condescendeu a dirixirse á humanidade na súa propia lingua, o significado —aínda que seguramente luminoso— chegou a ser algo críptico e indescifrible polo medio tan nebuloso do que se serviu para comunicalo.

Polo tanto, temos aquí tres fontes de definicións vagas e incorrectas: un obxecto que non foi adecuadamente determinado, imperfección no órgano que o escruta, e falta de adecuación do vehículo que transporta as ideas. Calquera destas tres ha de producir, por forza, certo grao de escuridade. A Convención debeu experimentar de cheo o efecto das tres cando intentou delinear os límites entre as competencias federais e as dos Estados.

A estas dificultades hai que engadir as interferencias causadas polas pretensións de Estados grandes e pequenos. Non erramos ao supoñer que os grandes pelexarían por participar no Goberno de modo completamente proporcional á súa superior riqueza e importancia mentres os outros poñían o mesmo empeño en preservar a paridade que agora gozan. Podemos supoñer que ningún dos dous bandos cedería de todo diante do outro e, polo tanto, que a contenda só terá rematado unha vez alcanzado un acordo mutuo. Ademais, é moi probable que tras o axuste á proporcionalidade de representación, este mesmo acordo producise una nova loita por darlle un impulso á organización do Goberno e á distribución de competencias no sentido que máis favorecese a cada bando, dada a disparidade de influencia que terían nunha ou noutra rama. Hai aspectos da

Constitución que confirman estas suposicións e, na medida en que resultan ser acertadas, mostran que a Convención debeu sacrificar o rigor teórico ante a forza de consideracións externas.

Tampouco terían sido unicamente os Estados grandes e pequenos os que se medían uns contra outros en diversas cuestións. Tamén se deberon dar outras combinacións que resultaran de diferenzas nas culturas e políticas locais, e que así mesmo deberon crear dificultades adicionais. Do mesmo modo que cada Estado se divide en diversos distritos, e os seus cidadáns se dividen en diversas clases, dando lugar a intereses contrapostos e celos locais, así as diversas partes dos Estados Unidos diferéncianse unhas doutras por unha variedade de circunstancias que producen un efecto parecido a maior escala. Aínda que esta variedade de intereses poida ter un efecto saudable sobre a administración de goberno unha vez que estea establecida, todo o mundo sabe que inflúe negativamente á hora de formar un Goberno, como xa explicamos anteriormente¹⁵⁵.

É sorprendente que, baixo a presión de todas estas dificultades, a Convención se vise forzada a desviarse un tanto desa estrutura constitucional artificial e da simetría regular que debuxaría no seu despacho ou na súa imaxinación un enxeñoso teórico aplicando unha visión teórica? O verdadeiramente sorprendente é que se puideran superar tantas dificultades e, aínda máis, facelo cunha unanimidade case sen precedentes e practicamente inesperada. É imposible que unha persoa honesta poida reflexionar sobre estas circunstancias sen ficar asombrada. É imposible que unha persoa con ideas relixiosas non perciba niso a man do Todopoderoso que tan frecuente e evidentemente estendeuse para axudarnos en momentos críticos da revolución.

Nun artigo anterior consideramos os repetidos e infrutuosos intentos dos Países Baixos para reformar os vicios tan nefastos

¹⁵⁵ Véxase Artigo Nº 10 *supra*. (N. dos T.).

e notorios da súa Constitución¹⁵⁶. Case todos os grandes consellos e consultas da humanidade, cando intentaban reconciliar as súas opinións discordantes, aplacar as súas mutuas suspicacias e axustar os seus intereses respectivos, acubillaron unha longa historia de faccións, disputas e desánimos. Pódense incluso catalogar entre os cadros máis escuros e degradados de enfermidades e depravacións do carácter humano. Se de vez en cando xorden aspectos máis positivos, só se manifestan como excepcións que nos advirten da regra xeral e, ao contrastar pola súa luminosidade, mostran incluso máis a escuridade do lado oposto. Aplicando as causas destas excepcións aos casos concretos que temos ante nós chegamos, forzosamente, a dúas conclusións importantes. Primeiro, que a Convención debeu de estar singularmente libre da pestilencia da animosidade partidista —a enfermidade máis común entre corpos deliberativos e a máis susceptible de contaminar os seus actos—. En segundo lugar, que todas as delegacións da Convención debéronse sentir suficientemente satisfeitas co resultado final, ou que as diversas partes foron inducidas a aprobalo ao estar convencidas da necesidade de sacrificar as súas opinións persoais e intereses parciais polo ben público, e sentindo desesperación diante da posibilidade de demoras e de novos experimentos.

Publius [Madison]

Número 38

A incoherencia das obxeccións ao novo plan constitucional

The Independent Journal, 12 de xaneiro de 1788

É de notar que en cada caso da historia antiga no que se estableceu un Goberno de modo deliberante e consensuado, a

¹⁵⁶ Véxase artigo Nº 20 *supra*. (N. dos T.).

tarefa de estruturalo non foi encomendada a unha asemblea de persoas, senón que o levou adiante algún cidadán de sabedoría destacada e integridade probada.

Ensínannos que Minos foi o fundador orixinal do Goberno de Creta, como Zaleuco o foi do dos locrenses. O Goberno de Atenas foi instituído primeiro por Teseo, logo por Dracón e Solón. Licurgo foi autor das leis de Esparta. O primeiro Goberno de Roma veu da man de Rómulo, e a súa obra foi completada por dous sucesores electos: Numa e Tulio Hostilio. Tras a abolición da realeza, Bruto¹⁵⁷ substituíu á administración consular, presentando un proxecto de reforma cuxo autor era supostamente Servio Tulio. Grazas a levar adxunto este nome, o proxecto conseguiu a aprobación e ratificación do Senado e do pobo. Tamén seguen esta pauta os Gobernos confederativos. Segundo nos contan, Anfición foi autor da confederación que levaba o seu nome, e o proxenitor da Liga aquea foi Aqueo, seguido de Arato¹⁵⁸.

Non é posible saber en cada caso o grao de protagonismo que tivo cada un destes famosos xuristas nos seus respectivos ámbitos, nin o grao de autoridade lexítima que posuían sobre o pobo. Nalgúns casos está claro que se axustaron completamente aos procedementos formais. Parece ser que Dracón¹⁵⁹ foi investido polo pobo ateniense cuns poderes ilimitados para que efectuase unha reforma do Goberno e das súas leis. Segundo Plutarco, Solón¹⁶⁰ foi, en certo modo, obrigado polo sufraxio universal dos seus concidadáns a tomar as rendas do poder en solitario e de forma absoluta, para deseñar un novo modelo de constitución. Baixo Licurgo¹⁶¹ o procedemento seguido foi máis irregular, pero na medida en que prevaleceron os que defendían unha reforma

¹⁵⁷ Lucius Junus *Brutus* (¿?- 509 A.C.), fundador da República de Roma, non debe ser confundido con Marcus Junius *Brutus* (85-42 A.C.), asasino de Xulio César. (N. dos T.).

¹⁵⁸ Véxase artigo N° 18 *supra*. (N. dos T.).

¹⁵⁹ Autor da codificación ateniense do ano 621 A.C. (N. dos T.)

¹⁶⁰ Solón é considerado o autor da Constitución de Atenas do 594 A.C. (N. dos T.).

¹⁶¹ Licurgo estableceu a lexislación de Esparta seguindo o oráculo de Delfos. (N. dos T.).

formal, todos puxeron as súas esperanzas unicamente no dinamismo deste recoñecido e sabio patriota, en vez de intentar que unha asemblea de cidadáns efectuara unha revolución.

Como puido ser que un pobo tan celoso da súa liberdade, coma o grego, se afastara tanto das regras da prudencia como para deixar o seu destino en mans dun só cidadán? Un pobo que esixía que estivesen polo menos dez xenerais á fronte do exército e que consideraba a simple fama dun concidadán proba suficiente dunha ameaza ás súas liberdades. Como puido ser que estes atenienses considerasen máis seguro o seu destino e o dos seus descendentes estando en mans dun cidadán ilustre que dun corpo selecto de cidadáns, aínda cando cabía esperar maior sabedoría e seguridade das deliberacións conxuntas deste último? Para responder a isto fai falta supoñer que existía un maior temor á discordia e desunión de varios conselleiros que preocupación pola posible traizón ou incapacidade dun individuo en solitario. Por outra parte, a historia infórmanos das dificultades coas que tiveron que loitar estes célebres reformadores e dos extremos aos que tiveron que chegar para levar a cabo as súas reformas. Parece ser que Solón seguiu unha política de gañar tempo, manifestando aos seus concidadáns que non lles daba o Goberno máis inclinado á súa felicidade, senón o máis tolerable, dados os prexuízos que mostraban. Licurgo axustouse máis ao seu obxectivo, mesturando a violencia coa autoridade baseada na superstición, asegurando o seu éxito final con renuncias revolucionarias: primeiro renuncia ao seu país e logo a súa vida. Se estas leccións ensínannos a admirar as melloras americanas introducidas ao sistema antigo de deseño e establecemento de estruturas formais de Goberno, tamén serven para avisarnos dos riscos e dificultades inherentes aos devanditos experimentos, e do imprudente que resulta aumentar innecesariamente o seu número.

É pouco razoable supoñer que os posibles erros do plan constituínte proveñen dunha falta de experiencia neste tema

tan complicado e difícil e non dunha falta de precisión ou coidado ao estudala? Se é así, non haberá que esperar a que sexa probado na vida real para poder descubrir os seus fallos? A plausibilidade desta conxectura vén dada non só por diversas consideracións xerais, senón tamén polo caso concreto dos Artigos de Confederación. Entre as numerosas obxeccións e emendas propostas polos diversos Estados cando estes Artigos foron sometidos a ratificación, non houbo nin unha soa que aludira ao gran erro de base descuberto ao probalos no mundo real. E se exceptuamos as consideracións feitas por Nova Jersey, máis polas súas circunstancias locais que por unha previsión singular¹⁶², podemos preguntarnos se houbo un só comentario de suficiente substancia como para xustificar unha revisión do sistema. De todos os xeitos, hai abundantes razóns para supoñer que certos Estados terían manifestado unha moi perigosa inflexibilidade, mantendo as súas obxeccións, a pesar de ser tan insubstanciais, se non fose por que pesaba máis o seu sentimento de autoprotección que o seu celo por defender as súas propias opinións e supostos intereses. Recordemos que durante anos un Estado teimou na súa negativa a ratificar o acordo, a pesar de que durante todo ese tempo tivemos ao inimigo ás nosas portas, ou máis ben nas mesmas entrañas do noso país¹⁶³. Este Estado só mostrou flexibilidade ao final por temor a ser culpado de alongar as calamidades públicas e ameazar o resultado último da contenda. Todo lector sincero tomará en consideración estes feitos tan significativos.

Se un paciente encontra que a súa enfermidade agrávase día tras día, e que non é posible aprazar máis a cura sen expo-

¹⁶² No Congreso Continental, os representantes de Nova Jersey presentaron varias obxeccións aos Artigos da Confederación, entre elas, que as terras de anterior propiedade da Coroa británica debían pertencer á Unión e que o poder de regular o comercio con outras nacións fose competencia exclusiva do Congreso dos Estados Unidos. (N. dos T.).

¹⁶³ O Estado de Maryland negouse a ratificar os Artigos de Confederación ata que todos os Estados renunciasen as súas pretensións sobre as terras ao oeste do país, cedendo finalmente e asinando o pacto o 1 de marzo de 1781. (N. dos T.).

ñerse a un perigo extremo, tras considerar tranquilamente a súa situación e a reputación de diversos médicos, seleccionará e chamará a aqueles que xulgue os máis capaces de proporcionarlle algún alivio, os que máis merezan a súa confianza. Tras examinar coidadosamente o caso deste paciente, os médicos consultarán entre si, chegando á conclusión unánime de que está en estado crítico, segundo manifestan os seus síntomas. Pero cun remedio adecuado e a tempo non constituirá un caso incurable, senón que pode producirse incluso unha mellora na súa saúde. Á hora de receitar o remedio que ha de lograr este feliz cambio, de novo hai unanimidade. Tan pronto se fai público o remedio, varias persoas dan a súa opinión ao respecto. Non negan a existencia deste desorde nin o perigo que supón, pero asegúranlle ao paciente que o remedio será como veneno para o seu corpo, e prohíbenlle que faga uso del, pois o ameaza unha morte segura. Non sería razoable que o paciente, antes de seguir os seus consellos, polo menos pida que estes conselleiros cheguen a un acordo entre si sobre algún outro remedio que poida substituír ao primeiro? E se encontra que están tan en desacordo entre si como cos primeiros conselleiros, non sería prudente probar a recomendación unánime daqueles, en vez de escoitar aos que admiten a necesidade dun remedio inmediato pero non logran poñerse de acordo sobre cal?

O paciente que actualmente se atopa nesta situación é América. Dáse conta da súa enfermidade. Recibiu consellos formais e unánimes daqueles aos que elixiu para iso. Pero outros advertíronlle que se segue estes consellos sufrirá unhas consecuencias fatais. Estes últimos negan que realmente estea en perigo? Non. Negan a necesidade dalgún remedio inmediato e potente? Non. Hai tan sequera dous deles que estean de acordo nas súas obxeccións ao remedio proposto ou na alternativa ao remedio? Que falen eles mesmos. Un dinos que compre rexeitar a Constitución por non ser unha Confederación de Estados, senón un goberno sobre individuos. Outro acepta que,

ata certo punto, debería ser un goberno sobre individuos, pero non na medida proposta. Un terceiro non ten reparos diante dun goberno sobre individuos nin ao nivel que se propuxo, pero alega que falta unha carta de dereitos. O cuarto asume a absoluta necesidade de ter unha carta de dereitos, pero sostén que non debería enunciar os dereitos particulares de individuos senón os dereitos que se reservan aos Estados na súa capacidade política. O quinto opina que incluír calquera tipo de carta de dereitos sería unha equivocación e unha superficialidade, pois o plan proposto só ten unha imperfección, pero que esta devén fatal: o poder de regular onde e cando se celebran as eleccións. Alguén que procede dun Estado grande sostén vociferante que a igualdade de representación no Senado non é razoable; e nun Estado pequeno opóñense co mesmo ton á perigosa falta de paridade na Cámara de Representantes. Uns están alarmados polo tremendo gasto que ha de supoñer o ter a tal número de persoas administrando o novo Goberno. Outros, ou incluso os mesmos en segundo que ocasións, claman pola falta de representatividade do Congreso, indicando que o Goberno sería moito menos censurable co dobre de persoal e gastos. Un patriota dalgún Estado non dedicado á importación e exportación comercial pon obstáculos insuperables ao poder de imposición directa. O seu homólogo nun Estado con abundante exportación e importación está igualmente insatisfeito porque pensa que todo o peso dos impostos pode recaer sobre o consumo. Un político descubre na Constitución unha tendencia directa e irresistible cara á monarquía; outro está igualmente convencido que rematará nunha aristocracia. Outro non ve claro que forma final adoptará, pero está convencido de que rematará asumindo unha ou outra destas formas. Tampouco falta un cuarto político que coa mesma confianza sostén que a Constitución non tende cara a ningún destes perigos, pero que o peso dunha corrente será insuficiente para mantelo recto e firme ante as forzas contrarias. Outra clase de adversarios da Constitución argumenta

que están tan mesturadas as ramas lexislativa, executiva e xudicial, que vai en contra de toda idea formal de Goberno e de toda precaución necesaria para protexer a liberdade. Cando se expresa esta obxección de maneira vaga e xeral, hai poucos que se asocian con ela. Se cada un expuxese o seu argumento, veríamos que apenas hai dous que concordan sobre o tema. Un mantén a perspectiva de que está viciada a estrutura polo feito de que o Senado e o presidente comparten responsabilidades á hora de nomear cargos, pois este poder executivo debería estar en mans do Executivo soamente. Para outro é igualmente detestable que se excluísese disto á Cámara de Representantes, cuxa pluralidade sería unha acertada seguridade contra a corrupción e parcialidade no exercicio de tal poder. Para outro resulta ser unha violación imperdoable das esixentes máximas republicanas o deixar ao presidente parte dun poder que sempre constituirá unha máquina perigosa en mans dun xefe do Goberno. Algúns din que a parte máis inadmisíbel do acordo é o poder de axuizar ao presidente ante o Senado, pois dá ao Senado competencias tanto da rama lexislativa coma da executiva, cando é evidente que este poder pertence ao campo xudicial. Outros responden: «estamos completamente de acordo coa obxección a esta parte do plan, pero xamais poderemos estar de acordo en deixar o axuizamento do presidente en mans da autoridade xudicial, pois non soluciona o erro; o noso principal desacordo con esta estrutura xorde polos extensos poderes xa encomendados á devandita rama.» Mesmo entre os provectos defensores dun Consello de Estado descubrimos diferenzas irreconciliábeis en canto ao xeito de configuralo. Un cidadán sostén que o Consello ha de estar composto dun reducido número de persoas nomeadas pola cámara máis numerosa do lexislativo. Outro prefire que teña un número maior e considera que é fundamental que sexa o presidente quen nomee aos seus membros.

Non lles ofenderá aos que publican argumentos contrarios á Constitución federal se lles supoñemos os máis conspicuos e

sagaces de todos aqueles que pensan que a recente Convención non estivo á altura da tarefa que no seu día lle foi asignada e que se debería buscar outro plan máis sabio e mellor. Supoñamos ademais que o seu país está de acordo con eles, mostrando unha opinión favorable dos seus méritos e unha opinión desfavorable da Convención, e que procede a constituílos nunha segunda Convención con plenos poderes e o propósito expreso de revisar e reestruturar o traballo da primeira. Aínda que custa imaxinalo, mesmo en ficción, se este experimento se levase a cabo e, baseándonos na mostra das súas opinións aquí plasmadas, decídeme se a discordia e axitación das súas deliberacións non sería o punto en que máis se diferencian dos seus predecesores, cos cales sosteñen tanta inimidade. Se a Constitución que agora está ante o público fose adoptada de xeito inmediato e continuara en vigor, non ata que houberse unha *mellor*, senón ata que esta nova asemblea de lexisladores houberse acordado *outra*, aínda así tería moitas probabilidades de alcanzar a inmortalidade, máis incluso que a Constitución de Esparta, que era inmutable ata que Licurgo retornase do exilio e da morte.

É sorprendente e lamentable que os que se opoñen tanto á nova Constitución nunca fagan memoria dos defectos do que toma o seu lugar. Non é necesario que a primeira sexa perfecta —abonda con que a segunda sexa peor—. Ninguén se opón a cambiar latón por prata ou ouro, aínda que estes inclúan algunha aliaxe. Ninguén se opón a deixar atrás unha vivenda defectuosa e a punto de derrubarse para mudarse a un edificio firme e cómodo, aínda que non tivera terraza ou algunha das habitacións fosen máis grandes ou máis pequenas do que a un lle apetecería, ou máis alto ou baixo o nivel do teito.

Pero deixando a un lado tales exemplos, non é obvio que a maioría das principais obxeccións ao novo sistema aplícanse dez veces máis á Confederación actual? É perigoso deixar en mans do Goberno federal un poder ilimitado para recadar diñeiro? Actualmente o Congreso pode efectuar requisicións na contía

que lle praza e os Estados están constitucionalmente obrigados a subministralas. Pode seguir emitindo débeda en tanto en canto estea disposto a custear o papel sobre o que se imprime esta. Pode buscar préstamos tanto nacionais como internacionais mentres haxa un xilín por prestar. É perigosa a existencia dun ilimitado poder de recrutar tropas? A Confederación tamén lle dá ese poder ao Congreso, que comezou a facer uso del. É inapropiado ou inseguro xuntar os diversos poderes do Goberno nun mesmo grupo de persoas? Un único corpo de homes, o Congreso, é depositario dos poderes federais. É particularmente perigoso deixar nunhas mesmas mans as chaves da tesouraría e o mando do exército? A Confederación pon ambos os dous en mans do Congreso. É esencial que teñamos unha Carta de dereitos para asegurar a nosa liberdade? A Confederación non a ten. Cabe obxectar á nova Constitución que conferise ao Senado o poder de firmar tratados, que logo chegarán a ser leis nacionais se reciben o apoio do Executivo? Actualmente o Congreso pode firmar tratados sen control ningún, declarándoos leis supremas do país, e unha maioría dos Estados recoñécenos como tales. Permite a nova Constitución que siga adiante a importación de escravos durante os próximos vinte anos? Polo sistema antigo permitiríase de modo indefinido.

Responderanme que, a pesar de ser perigosa en teoría, tal combinación de poderes do Congreso convértese en inofensiva por depender dos Estados para os medios de levalos á práctica; non importa o tamaño desta masa de poderes, segue sendo unha masa inerte. Entón digo, en primeiro lugar, que se lle pode achacar á Confederación incluso maior desatino, ao declarar que certos poderes resultan absolutamente necesarios para o Goberno federal á vez que os volve totalmente inservibles. En segundo lugar, se a Unión ha de permanecer sen ser substituída por outro Goberno mellor, fará falta que o Congreso actual reciba ou asuma poderes efectivos, e entón mantense o contraste xa sinalado, en calquera dos dous casos. Pero aínda

hai máis. Desta masa inerte xa xurdiu, como unha excrecencia, un poder que tende a facer realidade todos os posibles perigos derivados dunha defectuosa construción do Goberno supremo da Unión. Que o territorio occidental¹⁶⁴ sexa unha mina de inmensa riqueza para os Estados Unidos xa non é cuestión de mera especulación e esperanzas. Aínda que non ten capacidade para sacar aos Estados da súa aflicción presente, nin por agora pode dar ingresos constantes, cunha xestión correcta ha de ser capaz no futuro de saldar paulatinamente a débeda nacional e de suplir, durante certo tempo, cuantiosos ingresos á tesouraría federal. Unha gran porción deste territorio xa foi cedida por determinados Estados, e temos a razoable esperanza que os demais non seguirán retrasando as súas probas de equidade e xenerosidade comparable. Polo tanto, podemos prever que pronto unha terra rica e fértil cunha extensión igual á parte habitada dos Estados Unidos será de propiedade nacional. O Congreso asumiu a administración da mesma e xa comezou a facela produtiva. De feito, o Congreso deu máis pasos: procedeu a formar novos Estados, a erixir Gobernos interinos, a nomear cargos neles, e a delimitar as condicións baixo as cales se admitirán estes Estados na Confederación. Todo isto fíxose sen o máis mínimo grao de autoridade constitucional e, non obstante, non houbo nin un murmurio de reproche, nin souo alarma ningunha. Unha fonte de ingresos *grande e independente* está chegando a mans *dun só corpo* de homes, que pode *recruitar tropas* ata unha *cantidade indefinida* e realizar dotacións orzamentarias para mantelos durante *un período indefinido de tempo*. E, non obstante, hai homes que foron espectadores mudos deste proxecto, defensores do sistema que exhibe estas características, pero que agora se alporizan e se mostran contrarios ao novo sistema polas obxeccións xa mencionadas. En vez de intentar protexer á Unión dos perigos que a ameazan pola

¹⁶⁴ Vid. mapa p. 143 (N. dos T.).

impotencia do actual Congreso, non terían maior coherencia as súas accións, se defendesen o sistema novo como algo necesario para protexer á Unión dos futuros poderes e recursos dun corpo como esta asemblea?

Non desexo aquí censurar ningunha das medidas introducidas no seu día polo Congreso, pois son consciente que non se poderían ter feito as cousas doutro xeito. A tarefa de exceder os seus límites constitucionais foi imposta ao Congreso polo interese público, pola necesidade conxuntural. Pero este feito, non é unha alarmante proba do perigo que resulta dun Goberno carente de poderes formais á altura das súas obrigas? Sempre estará nun terrible dilema: terá que optar entre a disolución ou a usurpación.

Publius [Madison]

Número 39

A conformidade do proxecto de Constitución aos principios republicanos

The Independent Journal, 16 de xaneiro de 1788

O último artigo conclúe as observacións introdutorias sobre a estrutura de Goberno proposta pola Convención. Agora procederemos a un repaso transparente diso.

A primeira pregunta que xorde é se a forma e o aspecto do Goberno pódense considerar, de modo xeral, estritamente republicanos. É evidente que ningunha outra forma sería reconciliable co xenio do pobo americano, cos principios fundamentais da Revolución, e coa respectable determinación que anima a cada devoto da liberdade a construír todos os nosos experimentos políticos sobre a capacidade humana para autogobernarse. Polo tanto, se se conclúe que o plan proposto por esta Convención se afasta do carácter republicano, entón os seus defensores deberían de abandonalo, coma algo por completo indefendible.

Cales son as características propias da forma republicana de Goberno? Se buscamos unha resposta a iso recorrendo, non a principios, senón ao uso do termo que fan escritores políticos nas Constitucións dos diversos Estados, non encontraremos unha resposta adecuada. En Holanda apenas un ápice da autoridade suprema se deriva do pobo e, non obstante, é considerada de xeito case universal como unha república. Este mesmo título aplícase tamén a Venecia, onde un pequeno corpo de nobres con títulos hereditarios exerce un poder absoluto sobre o conxunto da poboación. Polonia foi dignificada con esta mesma designación, aínda que conxuga as peores formas de aristocracia e monarquía. Coa mesma falta de rigor inclúese frecuentemente na lista de repúblicas ao Goberno de Inglaterra, que só ten unha rama republicana xunto cunha aristocracia e monarquía hereditarias. Estes exemplos teñen tan poucas similitudes entre si como cunha verdadeira república, mostrando así a gran falta de precisión con que se usa este termo nos debates políticos actuais.

Se recorreremos, para o noso criterio, aos distintos principios sobre os que se establecen diversas formas de Goberno, poderemos definir unha república como un Goberno que deriva todo o seu poder directa ou indirectamente do conxunto do pobo, e que está administrado por persoas que ostentan os seus cargos por un período limitado, mentres conserven a confianza do pobo ou desempeñen fielmente as súas funcións. É *esencial* para este Goberno que derive da vontade da sociedade en xeral, e non dunha reducida parte dela ou dunha clase favorecida, pois entón un puñado de nobres poderían aspirar a ser contados como republicanos, aplicando ao seu Goberno o honorable título de república mentres practican a súa tiranía e opresión por medio dunha delegación de poderes.

É *suficiente* que este Goberno estea administrado por persoas nomeadas de maneira directa ou indirecta polo pobo, e mantidas nos seus cargos por calquera das dúas vías xa mencionadas.

Do contrario, non chegaría a alcanzar o nivel da esencia republicana ningún Goberno nos Estados Unidos, nin ningún outro Goberno popular ben organizado ou ben executado —tanto do pasado como do futuro—. Nas constitucións de todos os Estados da Unión hai algún cargo no Goberno que só está elixido polo pobo dunha maneira indirecta. Na maioría dos Estados o cargo máis alto escóllese así, e nunha das Constitucións estatais tamén se emprega este método de designación para unha das cámaras lexislativas. Todas as Constitucións tamén especifican a duración máxima dos cargos e, en moitos casos, tanto no lexislativo como no executivo, noméanse por un período de varios anos. Unha vez máis coincide o disposto na maioría das Constitucións coas opinións máis respectadas e recoñecidas nesta materia: todos sosteñen que os membros do poder xudicial han de reter os seus postos mentres cumpran fielmente coas súas funcións.

Ao comparar a Constitución proposta pola Convención co criterio aquí establecido, comprobamos rapidamente que se axusta en todo aos principios republicanos. A Cámara de Representantes será elixida directamente polo conxunto da poboación, como tamén o é unha polo menos das cámaras lexislativas dos diversos Estados. O Senado será nomeado polo pobo de xeito indirecto, do mesmo modo que o foi o actual Congreso e o Senado de Maryland. O presidente será elixido polo pobo de maneira indirecta, segundo o exemplo seguido na maioría dos Estados. Incluso os xuíces, e todos os demais cargos da Unión, serán elixidos —aínda que de maneira moi indirecta— polo pobo mesmo, como se fai nos diversos Estados.

O período de exercicio dun cargo tamén se axusta á norma republicana e ao modelo constitucional dos Estados. A Cámara de Representantes será elixida periodicamente, como se fai en todos os Estados, e o seu mandato será de dous anos, como no Estado de Carolina do Sur. O Senado será elixido por seis anos,

o cal excede nun só ano ao mandato do Senado de Maryland, e só en dous aos Senados de Nova York e Virxinia. O presidente continuará no seu posto por un período de catro anos, seguindo a tendencia de Nova York e Delaware onde o máximo mandatario é elixido por tres anos, e por dous en Carolina do Sur; nos demais Estados a súa elección é anual. Sen embargo, en varios Estados non hai ningunha disposición concreta para axuizar e depoñer ao xefe supremo¹⁶⁵, e en Delaware e Virxinia non se pode axuizar ata que deixe o seu cargo. O presidente dos Estados Unidos pode ser axuizado en calquera momento do seu mandato. Os xuíces son titulares das súas prazas mentres desempeñen fielmente as súas funcións, e non cabe dúbida de que debe ser así. A duración dos cargos ministeriais será en xeral un tema que se regulará xuridicamente, dependendo do caso e segundo os exemplos das Constitucións dos Estados.

Se se puidesen aducir máis probas da natureza republicana deste sistema proposto pola Convención, posiblemente a máis decisiva encóntrase na prohibición absoluta de títulos nobiliarios, tanto baixo o Goberno federal coma baixo os estatais, xunto coa expresa garantía de manter a estrutura republicana de cada un dos Estados.

«Pero non é suficiente», din os adversarios da Constitución proposta, «que a Convención se adhere á forma republicana. Co mesmo esmero tamén debería ter conservado unha estrutura *federal*, que define unha Unión como unha *Confederación* de Estados soberanos; pola contra, deseñouse un Goberno *nacional* que concibe a Unión como unha *consolidación* de Estados.»¹⁶⁶ E pregúntanse baixo que autoridade se emprendeu esta innovación tan atrevida e radical? O xeito en que se aferraron a esta obxección obríganos a examinala con algún detalle.

¹⁶⁵ O equivalente, naquela altura, ao gobernador dun Estado. (N. dos T.).

¹⁶⁶ Este é, textualmente, o argumento de *Brutus*, na súa primeira carta, de 18 outubro de 1787, e na súa quinta carta, de 13 decembro de 1787, ambas as dúas publicadas no *New York Journal*. Cfr. B. Bailyn, *Opus. cit.*, Vol. I., p. 164 e 499. (N. dos T.).

Sen entrar en xuízos sobre se é acertada a distinción na que se funda esta obxección, debemos facer una estimación adecuada do seu peso para, en primeiro lugar, determinar o verdadeiro carácter do Goberno en cuestión; en segundo lugar, investigar que autoridade posuía a Convención para propoñer un Goberno así; e terceiro, considerar ata que punto o seu deber para co seu país podería cubrir a falta dunha autorización formal.

En primeiro lugar, para determinar o verdadeiro carácter do Goberno, podemos consideralo en relación coa base sobre a cal será establecido, de cuxa fonte derivaranse os seus poderes ordinarios, o seu funcionamento e extensión, e a autoridade que terá para introducir cambios nun futuro Goberno.

En canto á primeira cuestión, por unha parte parece ser que a Constitución estará fundada sobre a aprobación e ratificación do pobo de América, expresada por medio dos deputados elixidos a este propósito. Pero, por outra parte, esta conformidade e ratificación popular non estará expresada por uns individuos actuando na súa capacidade de membros dunha nación, senón como membros dos diversos Estados independentes aos que pertencen. A Constitución será aprobada e ratificada polos diversos Estados, que derivarán o seu poder da autoridade suprema en cada Estado —o pobo mesmo—. Polo tanto, a Constitución será establecida por un acto que non terá un carácter *nacional*, senón *federal*.

Seguindo coa terminoloxía destes obxectores, o que constituía un acto federal e non nacional, un acto do pobo na súa capacidade de cidadáns de múltiples Estados independentes, e non a agregación de cidadáns dunha nación, resulta obvio polo seguinte: non se verá ratificada nin por unha *maioría* do pobo da Unión, nin por unha *maioría* dos Estados. Ten que conseguir a aprobación *unánime* dos diversos Estados que a integran, e isto só difire da aprobación ordinaria deles polo feito de ser o pobo mesmo e non a autoridade lexislativa quen o deba aprobar. Se se considerase ao pobo como formando unha

nación neste pacto, entón a vontade dunha maioría do pobo dos Estados Unidos sería vinculante para a minoría, como o é en cada Estado. E a vontade da maioría débese determinar facendo un reconto dos votos individuais, ou considerando a vontade dunha maioría dos Estados como evidencia da vontade dunha maioría dos estadounidenses. Non se seguiu ningunha destas dúas regras. Á hora de ratificar a Constitución, cada Estado é considerado como un corpo soberano e independente, e só estará suxeito por un acto propio feito de xeito voluntario. Polo tanto, se é que finalmente se aproba a nova Constitución, será neste sentido unha constitución *federal*, e non *nacional*.

A seguinte cuestión é a das fontes das que se derivan os poderes ordinarios de Goberno. A Cámara de Representantes derivará os seus poderes do pobo de América, que estará representado na mesma proporción e baixo o mesmo principio que nas cámaras legislativas dos Estados membros. Ata aquí é un Goberno cun carácter *nacional*, non *federal*. En contraste, o Senado derivará os seus poderes dos Estados como sociedades políticas paritarias entre si. Estes estarán representados no Senado baixo o principio de igualdade, como o están agora no actual Congreso. Neste aspecto o Goberno non se axusta ao principio *nacional*, senón ao *federal*.

O poder executivo estará derivado dunha fonte composta. O presidente será elixido directamente polos Estados na súa capacidade política. Asignaráselles un número de votos segundo unha fórmula de proporcionalidade composta, que en parte os considera como comunidades distintas e equiparables, e en parte como membros desiguais dunha mesma sociedade. A elección final faráa a Cámara legislativa, composta de representantes nacionais, pero neste acto concreto formarán distintas delegacións que representen a múltiples entidades políticas iguais entre si. Este aspecto do Goberno parece mostrar unha natureza mixta, presentando tantos trazos *federais* como *nacionais*.

Segundo os adversarios do plan constitucional proposto pola Convención, a diferenza entre un Goberno federal e un nacional en canto ao *funcionamento do Goberno*, seica consiste en que no primeiro os poderes operan sobre as entidades políticas constitutivas da Confederación como tales entidades políticas, mentres que no segundo operan sobre os cidadáns particulares integrantes da nación, na súa capacidade de individuos. Se se xulga á Constitución por este criterio, non mostra unha natureza *federal*, senón *nacional*, aínda que non tanto como se pensa. En varios casos, sobre todo cando os Estados son partes nun xuízo, soamente poden ser considerados ou tratados na súa capacidade colectiva e política. Pero, o funcionamento do Goberno sobre o pobo, tomado como unha agrupación de cidadáns particulares, será, no seu conxunto e a este respecto, un Goberno *nacional* segundo o sentido que lle dan estes adversarios.

Pero se é un Goberno nacional en canto ao *funcionamento* dos seus poderes, cando contemplamos a *extensión* dos mesmos cambia de aspecto unha vez máis. A idea do que é un Goberno nacional abarca non só a autoridade sobre os cidadáns como particulares, senón tamén unha supremacía ilimitada sobre toda persoa e obxecto na medida en que se estenda a eles o Estado de dereito. Nunha sociedade que estea consolidada como unha nación, esta supremacía estará concedida integramente á asemblea lexislativa nacional. En comunidades unidas con algún fin en particular, a Cámara lexislativa do devandito país compartirá este poder coas autoridades lexislativas locais¹⁶⁷. No primeiro caso as autoridades locais están subordinadas á autoridade superior, e poden ser controladas, dirixidas ou abolidas por vontade desta. No segundo caso, as autoridades municipais ou locais forman, de xeito independente, parte do poder superior e non están sometidas á autoridade nacional en cuestións que

¹⁶⁷ Por «autoridades lexislativas locais», Madison refírese aquí ás cámaras lexislativas dos Estados membros da Unión. (N. dos T.).

se achán dentro da súas esferas de competencia local, como tampouco se somete a elas a autoridade nacional en cuestións que sexan da súa competencia. Neste sentido o Goberno proposto non pode ser considerado *nacional*, ao estar limitada a súa xurisdición a determinadas competencias enumeradas, deixando en mans dos diversos Estados unha soberanía residual e inviolable sobre calquera outra materia. Tamén é verdade que o Goberno nacional será quen estableza o tribunal de última instancia para resolver os litixios sobre límites entre as dúas xurisdicións. Pero isto non afecta ao principio en cuestión, pois decidirá o caso de maneira imparcial, segundo as regras establecidas pola Constitución, e despois de tomarse todas as precaucións normais e máis eficaces para asegurar a súa total imparcialidade. Está claro que se necesita forzosamente algún tribunal así para evitar recorrer á espada e á disolución do pacto federal¹⁶⁸. Este tribunal só pode existir con suficientes garantías baixo un Goberno nacional, non un local, e é por iso que esta idea suscita tan pouca oposición.

Se xulgamos a Constitución en canto a súa relación final coa autoridade competente para a súa reforma, encontráronos con que non é nin completamente *nacional* nin completamente *federal*. Se fose integramente nacional, a autoridade suprema e final residiría nunha *maioría* da poboación da Unión, e esta autoridade sempre sería competente para alterar ou abolir o seu Goberno, como unha maioría en calquera comunidade nacional. En contraste, se fose completamente federal, a aprobación de cada Estado da Unión sería esencial para permitir calquera alteración considerada preceptiva para o conxunto. O plan da Convención contempla unha vía que non está baseada en ningún dos dous principios. Afástase de ter un carácter nacional e achégase á forma *federal*, ao requirir o acordo dun número superior á maioría, e en concreto, ao computar esta proporción baseándose

¹⁶⁸ «Compact» no orixinal. (N. dos T.).

non nos *ciudadáns*, senón nos *Estados*. Pero ao considerar suficiente un número que está por debaixo da unanimidade, perde de novo o seu carácter *federal* e retoma un carácter *nacional*.

En definitiva, a Constitución proposta pola Convención non é estritamente nin federal, nin tampouco nacional, senón unha combinación de ambas as dúas cousas. Dispón dun fundamento federal, non nacional. É parcialmente federal e parcialmente nacional nas fontes das que se derivan os poderes ordinarios de goberno. O funcionamento destes poderes non é de tipo federal, senón nacional. No alcance dos mesmos, de novo resulta ser federal, non nacional. E, finalmente, en canto á autoridade competente para introducir emendas, non se presenta nin completamente federal, nin completamente nacional.

Publius [Madison]

Número 40

Continuación do mesmo tema: tiña a Convención autoridade para actuar como unha asemblea constituínte?

The New York Packet, 18 de xaneiro de 1788

O *segundo* punto a examinar é se a Convención posuía autorización para elaborar e propoñer esta Constitución híbrida.

Para determinar os poderes conferidos á Convención, a aproximación máis rigorosa sería a de examinar os mandatos que deron os respectivos electores aos seus membros. Posto que todos teñen como punto de referencia a recomendación da reunión de Annápolis en setembro de 1786¹⁶⁹, ou a do Congreso en febreiro de 1787, será suficiente se nos remitimos a estas actas concretas.

¹⁶⁹ A Convención de Annapolis foi convocada (1786) para examinar algunhas dificultades derivadas dos *Artigos da Confederación* para o comercio entre os Estados, se ben a fío do debate emerxeron outros moitos problemas que motivaron a petición ao Congreso para que se celebrase unha Convención en Filadelfia ao ano seguinte, destinada a unha revisión en profundidade dos *Artigos*. (N. dos T.).

A acta de Annápolis recomenda «o nomeamento dunha comisión que tome en consideración a situación de Estados Unidos, que elabore *as disposicións adicionais* que parezan necesarias para facer que a Constitución do Goberno federal *sexa adecuada ás esixencias da Unión*, e que faga público o devandito acto a fin de que provea eficazmente para este, unha vez aprobado polos Estados Unidos reunidos en Congreso e posteriormente confirmado pola asemblea lexislativa de cada Estado.»

A acta que recomenda un Congreso di o seguinte: «Dado que existe unha disposición nos Artigos da Confederación e Unión perpetua que permite facer cambios neles co consentimento do Congreso dos Estados Unidos e das asembleas lexislativas dos diversos Estados, e dado que a experiencia demostra que existen defectos na Confederación actual, para poñer remedio a isto, varios Estados, e *particularmente o Estado de Nova York*, deu instrucións expresas aos seus delegados do Congreso, proponendo unha Convención para o propósito expresado na seguinte resolución, sendo ao parecer esta Convención a forma máis segura de establecer nestes Estados *un Goberno nacional firme*:

»Resolvemos —Que en opinión do Congreso é oportuno que se reúna unha Convención de delegados nomeados polos diversos Estados, convocados en Filadelfia para o segundo luns de maio próximo, co único e expreso propósito *de revisar os Artigos da Confederación* e de transmitir ao Congreso e ás diversas asembleas lexislativas *alteracións e disposicións* diso que, unha vez aprobadas polo Congreso e confirmadas polos Estados, fagan que a Constitución federal *sexa adecuada ás esixencias de gobernar e preservar a Unión*».

Segundo estas dúas actas, o obxectivo sobranceiro da Convención era, en primeiro lugar, establecer nestes Estados un *Goberno nacional firme*. En segundo lugar, que este Goberno fose *adequado ás esixencias de gobernar e preservar a Unión*. Terceiro, que estes fins se conseguisen por *alteracións e dis-*

posicións nos Artigos da Confederación, segundo o expresado na acta do Congreso, ou por *tales disposicións adicionais como sexan necesarias*, segundo o establecido na acta de Annápolis. Cuarto, que as alteracións e disposicións debían ser transmitidas ao Congreso e aos Estados a fin de ser aprobadas polo primeiro e confirmadas por estes últimos.

Comparando e reconstruíndo de maneira imparcial as diversas formas de expresar as cousas, poderemos deducir a autoridade baixo a cal actuou a Convención. Debían organizar un *Goberno nacional*, adecuado ás *esixencias de Goberno e da Unión*, e transformar os Artigos da Confederación nunha estrutura que se axustase a estes fins.

Hai dúas regras de construción, ditadas pola simple razón e fundadas en axiomas xurídicos. A primeira é que, a ser posible, débese entender cada parte dunha expresión como portadora dalgún significado e disposta a un fin común. A outra é que, cando non se poden harmonizar as diversas partes, debe prevalecer o máis importante por enriba do demais; para lograr o fin débense sacrificar os medios, e non ao revés.

Entón, supoñamos que as expresións que definen a autoridade da Convención fosen irreconciliabilmente contrarias entre si; que un *Goberno nacional e adecuado* fose a xuízo da Convención imposible de alcanzar por *alteracións e disposicións* adicionais nos *Artigos da Confederación*. Que parte da definición debía ser adoptada, e que parte rexeitada? Cal é a parte máis importante, cal a menos? Cal é o fin, e cales son os medios? Que respondan a isto os máis escrupulosos pregoeiros dos poderes delegados, os máis empedernidos opositores aos poderes exercidos pola Convención. Que declaren se non era de suprema importancia para a felicidade do pobo americano que se fixese caso omiso dos Artigos da Confederación para poder organizar un Goberno adecuado, salvagardando a Unión, ou se, pola contra, se debían conservar os Artigos da Confederación e

prescindir dun Goberno adecuado¹⁷⁰. Que declaren se a reforma do Goberno era o medio polo cal conseguir o fin de salvagardar estes Artigos, ou se, en realidade, o fin ao que apuntaban no seu día estes Artigos era o de establecer un Goberno acaído para a felicidade nacional, para o cal terían que ser sacrificados en razón de constituír un medio insuficiente para este fin.

Pero é necesario supoñer que estas expresións son completamente irreconciliables, unha coa outra, e que non cabía a posibilidade de *alteracións* ou *disposicións* adicionais aos *Artigos da Confederación* que puideran transformalos nun Goberno nacional adecuado, formando así un Goberno como o proposto pola Convención?

Neste caso os cambios no *título* non deberían ser problemáticos, pois isto non se podería tomar como un exercicio dalgún poder non outorgado. As *alteracións* ao corpo do instrumento están expresamente autorizadas e tamén están expresamente autorizadas *disposicións novas*. He aquí, polo tanto, un poder que permite cambiar o título, introducir novos artigos, e modificar os antigos. Hai que concluír necesariamente que se vulnerou este poder se só permanece unha parte dos antigos artigos? Os que manteñen esta postura, polo menos, deberían establecer o límite entre innovacións autorizadas e usurpacións, entre o grao de cambio que está dentro do perímetro das *alteracións e disposicións adicionais* e aquel que constitúe xa unha *transformación* do Goberno. Dirán que coas alteracións non se deberían ter tocado partes esenciais da Confederación? Pero se os Estados non contemplaban ningunha reforma *substancial*, entón non terían nomeado con tanta solemnidade os delegados a unha Convención, nin terían descrito con tanta amplitude os obxectivos desta. Dirán que os *principios fundamentais* da

¹⁷⁰ O argumento de base de *Brutus*, *Cato* e outros antifederalistas era que a Constitución proposta pola Convención, ademais de proceder, de xeito inadmisíbel, á *consolidación* dos trece Estados nun só e a «to annihilate the state governments» (*Brutus*, Carta VI. Vid. B. Baylin, *opus cit.*, p.613), carecía de lexítimo poder constituínte para facelo. (N. dos T.).

Confederación non entraban dentro da esfera do que se podía tratar na Convención, e que non se deberían ter tocado? Entón, cales son estes principios? Requiren que no fundamento da Constitución se considere aos Estados como soberanías diferenciadas e independentes? De feito, a Constitución proposta os considera así. Requiren que os membros do Goberno federal sexan nomeados polas asembleas lexislativas e non polo pobo dos Estados? Unha rama do novo Goberno será nomeada por estas asembleas dos Estados¹⁷¹. Baixo a Confederación *todos* os delegados ao Congreso *podían ser* nomeados directamente polo pobo, e de feito hai dous Estados que utilizan este método de nomeamento¹⁷². Requiren que os poderes do Goberno actúen sobre os Estados, e non de xeito directo sobre as persoas? Como demostramos, nalgúns casos os poderes do novo Goberno actuarán sobre os Estados na súa capacidade colectiva. Tamén hai casos nos que os poderes do Goberno actúan directamente sobre individuos. Os poderes da Confederación exércense de maneira directa sobre persoas físicas e intereses de cidadáns como individuos en casos de captura¹⁷³, de piratería, de correos; de moedas, pesas e medidas; de intercambio cos indios; de dereitos por cesións de terreo efectuados polos diversos Estados; e sobre todo, en casos de consellos de guerra contra membros do exército ou da armada, nos cales existe a posibilidade da pena de morte sen que medie un xurado, ou tan sequera un maxistrado civil.

En concreto, estes principios fundamentais impoñen algún requisito de que non se estableza ningún imposto sen a mediación directa dos Estados? A Confederación mesma xa autoriza ata certo punto un imposto directo sobre correos. O Congreso tamén interpretou o poder de emisión de moeda dunha forma

¹⁷¹ O termo «Goberno» emprégase n'*O Federalista* para designar non só ao poder executivo, senón ao conxunto dos poderes lexislativo e executivo, como é o caso aquí. (N. dos T.).

¹⁷² Son Connecticut e Rhode Island.

¹⁷³ De fuxitivos da lei. (N. dos T.).

que implicaba un tributo directo. Pero deixando a un lado estes casos, non era un obxectivo recoñecido da Convención, e unha expectativa universal do pobo, que a regulación do comercio estivese controlada polo Goberno nacional de tal xeito que puidera ser unha fonte directa de ingresos nacionais? O Congreso mesmo, non recomendou repetidamente esta medida como algo acorde cos principios fundamentais da Confederación? De feito, salvo un Estado, todos os demais incluíndo o mesmo de Nova York, non acataran xa este plan do Congreso ata tal punto que recoñeceran o *principio* sobre o que se basea esta innovación? En definitiva, estes principios requiren que os poderes do Goberno nacional estean limitados, e que máis alá diso os Estados reteñan a posesión da súa soberanía e independencia? Vimos como os poderes nacionais están limitados no novo Goberno ao igual que no antigo, e como os Estados, en todos os casos citados, manteñen a súa independencia en orde á súa soberanía e propio ámbito competencial.

En realidade, habería que considerar os grandes principios da Constitución proposta pola Convención non tanto como algo completamente novo, senón máis ben como unha expansión dos principios que encontramos nos Artigos da Confederación. Os Artigos teñen a mala fortuna de basearse, como sistema, en principios tan febles e limitados que xustifican todas as denuncias de ineficacia que pesan sobre eles, e requiren tal grao de ampliación que dá a impresión de ser unha transformación total do sistema anterior¹⁷⁴.

¹⁷⁴ No seu escrito *Vices of the Political System of the United States*, de 1787, James Madison enumeraba, canda outros, os seguintes problemas da Confederación: 1) incumprimento por parte dos Estados das prescricións constitucionais (i.e.: dos *Artigos da Confederación*) e incapacidade da Confederación de exercer efectivamente ás súas competencias; 2) invasión competencial por parte dos Estados das competencias confederais; 3) violación reiterada da lexislación e dos tratados internacionais da confederación por parte dos Estados (con Francia, Holanda, Nacións Indias, etc.); 4) invasión competencial frecuente por parte dos Estados das competencias doutros Estados; 5) falta de coordinación entre os Estados e entre estes e a Confederación en materias de común interese (comercio, guerra); 6) abusos das maiorías parlamentarias e opresión das minorías en moitos Estados (impostos, liberdade de relixión); 7) incapacidade de sanción por parte da Confederación

Temos de admitir que a Convención afastouse do sentido xeral do seu cometido nun detalle concreto. En vez de ofrecer un plan que requirise a aprobación *de todos os Estados*, presentou un plan que require a conformidade e respaldo de *nove Estados soamente*. Paga a pena destacar que esta obxección, aínda sendo a máis plausible, é a que menos apareceu nas múltiples publicacións en contra da Convención. Esta tolerancia só pode ser o resultado do convencemento inalterable de que é absurdo someter o destino de doce Estados á perversidade ou corrupción do décimo terceiro¹⁷⁵. O recente exemplo de oposición inflexible por parte *dunha maioría* de 1/60 do pobo americano a unha medida aprobada e reclamada polas voces de doce Estados e 59/60 partes da poboación, quedou gravado na memoria de cada cidadán indignado polo dano causado ao honor e á prosperidade do seu país. Polo tanto, dado que os críticos dos poderes da Convención dalgún modo pasaron por alto esta obxección, desestímoo sen entrar en consideracións adicionais.

O *terceiro* punto na investigación sería o de descubrir en que medida un sentimento de cumprir co deber puidese introducir neste caso algún defecto de autoridade formal.

Nestas investigacións empregáronse o mesmo rigor e as mesmas regras para analizar e xulgar os poderes da Convención que se empregarían se fosen poderes reais e definitivos para establecer unha Constitución dos Estados Unidos. Vimos como mesmo neste suposto superaron a proba. Agora debemos recordar que só eran poderes de consulta e recomendación, pois esta foi a intención dos Estados, e así o entendeu a Convención, que fixo un plan e unha proposta de Constitución sen maior peso que

ao incumprimento da lexislación confederal por parte dos Estados; 8) exceso, mala calidade e inseguridade xurídica endémicas na produción lexislativa de moitos estados; 9) ausencia de ratificación directa, non só parlamentaria, dos Artigos da Confederación por parte dos electorados dos Estados. Cfr. Madison, *Writings*, New York: Library of America, 1999, pp. 69-80. (N. dos T.).

¹⁷⁵ Rhode Island foi o único Estado que se negou a enviar representantes á Convención de Filadelfia. (N. dos T.).

o papel sobre o cal está escrito, a menos que reciba o selo de aprobación daqueles aos cales vai dirixida. Esta reflexión sitúa a cuestión nunha perspectiva totalmente distinta, e permítenos xulgar con integridade o camiño que adoptou a Convención.

Examinemos a situación conxuntural na que tivo lugar a Convención. Polas actas sabemos que os participantes estaban profunda e unanimemente impresionados pola crise que conduciu ao seu país, case ao unísono, a levar a cabo un experimento tan singular e solemne, a fin de corrixir os erros do sistema que produciu a devandita crise. E tamén se mostraban todos profunda e unanimemente convencidos de que, para alcanzar os obxectivos polos cales foron nomeados, era absolutamente necesaria unha reforma como a proposta. Non podían ignorar que as esperanzas e expectativas do conxunto de cidadáns deste gran imperio estaban ansiosamente postas no resultado das deliberacións. Tiñan todos os motivos para pensar que sentimentos opostos estremecían as mentes e os corazóns de todos os inimigos, tanto externos coma internos, da liberdade e prosperidade dos Estados Unidos. Viron como desde o principio e durante o transcurso deste experimento atendeuse e impulsouse con urxencia a *proposta* feita por un só Estado (Virxinia) de emendar parcialmente a Confederación. Viron como *moi poucos* deputados de *moi poucos Estados*, reunidos en Annápolis, *tomaron a liberdade* de recomendar un obxectivo grande e transcendental, totalmente fóra do seu labor pero xustificado pola opinión pública, e posto en práctica en 12 dos 13 Estados. En varias ocasións, viron como o Congreso asumía non só poderes consultivos, senón tamén poderes operativos que o público consideraba como unha forma de conduta xustificada incluso en situacións e con obxectivos infinitamente menos urxentes que os actuais.

Seguramente reflexionaron sobre como, en todo gran cambio de estrutura de Goberno, as formas deben ceder diante da esencia e que, en tales casos, unha ríxida adhesión ás formas

converte en nominal e banal o superior e moi valioso dereito do pobo a «abolir ou alterar os seus respectivos Gobiernos segundo o que consideren apropiado para alcanzar a seguridade e felicidade»¹⁷⁶. Posto que é imposible que o pobo actúe de común acordo cara ao seu obxectivo de maneira espontánea e conxunta, é esencial que estes cambios sexan instituídos por vía dalgunha *propuesta informal e sen autorización previa*, dalgún cidadán patriótico e respectable, ou de varios. Seguramente recordaron que a primeira vez que se reuniron os Estados foi a causa deste privilexio irregular que asumiron para propoñer ao pobo plans para a súa seguridade e felicidade, ante o perigo que lles ameazaba por culpa do seu anterior Goberno. Formaron comités e celebraron congresos para así unir esforzos e defender os seus dereitos. *Elixiron* delegados en *cada un dos Estados* para asistir a *Convencions* nas cales establecéronse as diversas Constitucións baixo as cales agora están gobernados. Debemos ter presente que non houbo nin escrúpulos inoportunos nin suspicacias por gardar as formas, salvo entre aqueles que querían utilizar estas máscaras para dar renda solta a súa velada hostilidade contra o obxectivo polo que se loitaba.

Seguramente tiveron en mente que ao ter que someter á aprobación do *pobo mesmo* este plan que se ideara e propuxera sería destruído para sempre se esta autoridade suprema se negaba a aprobalo, pero se o aprobaba corrixiría todo erro e irregularidade anterior. Mesmo poderíaselles ter ocorrido que, como prevalecían os reparos, se propoñían con celeridade unha medida totalmente axustada ás necesidades nacionais, causaría tanta animadversión como o non actuar co poder que se lles encomendara, ou como algo peor aínda, o recomendar algunha medida que excedera o seu cometido.

Poñamos por caso que a Convención, influída por estas impresións e da man destas reflexións, non houberse actuado

¹⁷⁶ Fragmento da *Declaración da Independencia* dos Estados Unidos. (N. dos T.).

cunha firme confianza no seu país, coa mesma confianza que tanto a distinguiña e, en vez de presentar un sistema capaz, ao seu xuízo, de asegurar a felicidade nacional, tivese tomado a fría e rancorosa resolución de defraudar estas ardentes esperanzas, sacrificando a esencia ante as formas, deixando os máis destacados intereses do seu país en mans da incerteza de dilacións sen conto e do azar. Entón, a persoa capaz de elevar as súas ideas, de albergar no seu interior un sentimento patriótico, que xuízo obxectivo estima que deberían emitir todos os amigos da humanidade, os cidadáns virtuosos, sobre a conduta e o carácter da devandita asemblea? Ou se estamos ante unha persoa que non pon límites ás súas críticas, quixera saber que sentenza ditaría para os doce Estados que *usurparon o poder*, enviando deputados á Convención, formando un corpo que non estaba contemplado nas súas respectivas Constitucións. E que sentenza ditaría para o Congreso pola súa acción de recomendar o nomeamento dun corpo así, sen precedentes na Confederación? E sobre todo, que sentenza ditaría para o Estado de Nova York, que foi o primeiro en propoñer e cumprir con esta intromisión sen ter autorización ningunha?

Pero para desarmar a estes adversarios de todos os seus pretextos, supoñamos que a Convención non estaba autorizada a levar a cabo este cometido, nin xustificada polas circunstancias ao propoñer unha Constitución para o seu país. Disto hase de concluír que a Constitución debería ser rexeitada unicamente por esta razón? Se seguimos o nobre precepto de que é lícito aceptar bos consellos incluso dun inimigo, debemos dar o inno-bre exemplo de rexeitar tales consellos mesmo cando os ofrecen os nosos amigos? En calquera caso, sería máis prudente preguntarnos se son *bos* consellos, e non tanto *de onde* proveñen.

Para resumir o exposto e demostrado, diremos que non ten fundamento a acusación de que os membros da Convención se excederon nos seus poderes, agás nun caso que apenas mencionan os adversarios. E se se excederon nos seus poderes, foi algo non só xustificado, senón requirido deles como servidores

fieis do seu país, por causa das circunstancias nas que se achaban cando exerceron a liberdade que asumiran. En conclusión, aínda que ao propoñer unha Constitución tivesen vulnerado tanto os seus poderes coma as súas obrigas, aínda así habería que apoiala se pensamos que fará realidade a visión e felicidade do pobo americano. En que medida se cumpre isto coa Constitución? Este é o tema que compre investigar agora.

Publius [Madison]

Número 41

Sobre as competencias da Unión

The Independent Journal, 19 de xaneiro de 1788

A Constitución proposta pola Convención pódese analizar desde dous puntos de vista xerais. O *primeiro* está relacionado coa suma ou cantidade de poder outorgada ao Goberno, incluíndo as restricións impostas aos Estados. O *segundo* refírese á estrutura concreta do Goberno e a distribución deste poder entre as súas diversas ramas.

Desde a primeira perspectiva fórmulanse dúas preguntas importantes:

1. Se é innecesaria ou inapropiada algunha parte dos poderes atribuídos ao Goberno nacional.
2. Se no seu conxunto será unha ameaza para as competencias que permanecen en mans dos Estados.

O poder total conferido ao Goberno nacional é superior ao que debería ser? Esta é a primeira pregunta.

Os que puxesen a súa atención máis sincera nos argumentos dirixidos contra os extensos poderes do Goberno, teranse decatado de que a oposición apenas se pregunta ata que punto estes poderes constitúen medios imprescindibles para lograr un fin necesario¹⁷⁷. No seu lugar, a oposición preferiu centrarse nos

¹⁷⁷ *Brutus*, Cartas I e III, *Opus cit.* (N. dos T.).

inconvenientes que sempre acompañan a calquera vantaxe política, e nos posibles abusos que poden resultar de calquera poder ou mandato do cal se poida obter algún proveito. Esta forma de abordar o tema non poderá sobrepoñerse ao bo sentido do pobo americano. Poderá mostrar a sutileza do autor, conseguirá abrir un campo ilimitado á retórica e a declamación, alcanzará a inflamar as paixóns daqueles que non utilizan a razón e, en fin, logrará confirmar os prexuízos dos que pensan erroneamente. Pero a xente reflexiva e honesta deseguida se decatara de que mesmo as máis puras bendicións da humanidade sempre incluírán algún reparo. Sempre hai que elixir, se non o mal menor, polo menos aquilo que resulta ser o ben *maior*, non o *perfecto*. En cada institución política o poder para potenciar a felicidade pública contén un ámbito discrecional que pode ser mal empregado e do que se pode abusar. Polo tanto, terán en conta que, en cada caso en que se delegue poder, primeiro hai que decidir se se necesita este poder para lograr o ben público. En caso afirmativo, o seguinte paso será o de protexerse o máis eficazmente posible dunha potencial perversión do devandito poder, que carrexaría o conseguinte prexuízo público.

Para formar unha opinión imparcial sobre este tema, será conveniente repasar as diferentes competencias conferidas ao Goberno da Unión. Co fin de realizar esta tarefa do xeito máis adecuado, podemos reducir estas competencias federais a distintas clases segundo estean relacionados cos seguintes obxectivos:

1. Seguridade ante perigos externos;
2. Regulación do intercambio con outros países;
3. Mantemento da harmonía e do intercambio apropiado entre os Estados membros;
4. Determinados obxectivos de utilidade xeral;
5. Prohibicións aos Estados membros de incorrer en certos actos daniños;
6. Disposicións para dar a suficiente eficacia a estes poderes.

Os poderes que entran baixo a primeira categoría son os de declarar a guerra e conceder patentes de corso, armar frotas e exércitos, regular e mobilizar á milicia, e recadar e pedir préstamos.

A seguridade fronte aos perigos externos constitúe un obxectivo histórico da sociedade civil. É tamén un obxectivo declarado e esencial da Unión americana. Os poderes necesarios para iso han de ser confiados de xeito eficaz ás cámaras representativas federais.

É necesario ter o poder de declarar a guerra? Ninguén respondería a isto en sentido negativo, e polo tanto, sería innecesario aducir probas que o demostren. A actual Confederación establece este poder do xeito máis extenso posible.

É necesario dispoñer do poder de formar exércitos e armar frotas? Isto, que está incluído no poder anterior, forma parte do poder de defenderse.

Pero era necesario outorgar un *poder ilimitado* de recrutar tropas e equipar frotas, e de permitir o mantemento de ambos os dous tanto en tempos de paz coma de guerra?

A resposta a estas preguntas xa a anticipamos noutros artigos¹⁷⁸, polo cal non se require unha discusión extensa aquí e resulta tan obvia e concluínte que apenas se pode xustificar que perdamos o tempo na súa discusión. Con que acerto poderemos limitar a forza necesaria para defendernos dunha acción ofensiva, se non podemos limitar esta última? Se unha Constitución federal puidera poñer cadeas á ambición ou límites ás accións de todos os demais países, entón podería poñer barreiras á discreción do seu propio Goberno e establecer límites ás accións en favor da súa propia seguridade.

Con que grao de seguridade se poderá prohibir calquera preparatorio para a guerra en tempos de paz, a menos que poidamos igualmente prohibir os preparativos e as forzas militares de cada nación hostil? Os medios encamiñados á seguridade só se poden

¹⁷⁸ Véxanse os artigos 8 e 23 a 28 *supra*. (N. dos T.).

regular de acordo cos medios e as ameazas dos ataques; de feito, sempre estarán determinados por estas regras e non outras. Resulta fútil alzar barreiras constitucionais contra o impulso de autoprotección. Sería peor que actuar en van, pois institúe na Constitución mesma unha necesidade de usurpar poderes, e cada antecedente resultará ser o xermolo de novas e innecesarias ocasións para iso. Se unha nación mantén sempre un exército disciplinado, listo para servir á ambición ou á vinganza, isto obriga a outras nacións máis pacíficas que estean ao alcance das súas iniciativas a tomar as precaucións correspondentes.

O século XV foi a infeliz época das forzas militares en tempos de paz. Foron introducidas por Carlos VII de Francia, e toda Europa seguiu ou viuse obrigada a seguir o seu exemplo. Se outros países non tivesen procedido de modo semellante, toda Europa estaría desde hai tempo baixo o xugo dun monarca universal. Isto tamén podería ter sucedido se todas as nacións, salvo Francia, tivesen desmobilizado as súas forzas permanentes en tempos de paz. As veteranas lexións romanas foron superiores ao indisciplinado valor de todas as demais nacións, convertendo a Roma en señora do mundo.

Tamén é verdade que as liberdades romanas terminaron por ser a vítima final dos seus propios triunfos militares, e as liberdades que existiron en Europa foron, con contadas excepcións, sacrificadas por causa das súas institucións militares. Polo tanto, é perigoso recorrer a unha forza permanente e, á vez, posiblemente sexa necesario. A pequena escala presenta certos inconvenientes, pero a gran escala as súas consecuencias poden ser fatais. A calquera escala que se considere, é un recurso co que se debe ter especial coidado e atención. Unha nación sabia terá en conta todas estas consideracións e, mentres evita descartar precipitadamente algún recurso que poida ser esencial para a súa seguridade, actuará á vez con toda cautela para diminuír tanto a necesidade como o perigo de recorrer a algo que supón tamaña ameaza ás súas liberdades.

A Constitución proposta leva a marca máis patente desta cautela. Ao cimentar e asegurar a Unión destrúe calquera pretexto que sirva para manter institucións militares perigosas. Unha América unida, aínda que sexa cunhas poucas tropas, ou mesmo sen soldados, presenta unha fronte máis imponente contra a ambición estranxeira que unha América con 100.000 veteranos dispostos para o combate, pero desunida. Xa mencionamos noutra ocasión como nunha nación europea, debido á ausencia deste pretexto, se salvagardaron as liberdades¹⁷⁹. A causa da situación insular e dos medios marítimos cos que contaba Gran Bretaña, os exércitos veciños sempre a encontraron inexpugnable, e por iso os seus gobernantes nunca puideron enganar ao público e establecer forzas militares en tempos de paz, fose por causa de perigos reais ou imaxinarios. Felizmente, a mesma seguridade proporcionanola a distancia entre Estados Unidos e as nacións poderosas do mundo. Mentres continúe como un pobo unido, nunca será necesario ou plausible dispoñer dunhas forzas militares que supoñan un perigo interno. Pero non nos esquezamos, nin por un instante, que esta vantaxe débese unicamente ao feito de constituír unha Unión; tan pronto se disolva esta, comezará unha nova orde. Os medos dos Estados ou das Confederacións máis débiles, ou as ambicións dos máis fortes, darán o mesmo exemplo no Novo Mundo que o que deu Carlos VII no vello continente. As mesmas razóns que levaron a un seguimento universal do seu exemplo alí, conducirían ao mesmo entre nós. En vez de derivar da nosa situación a mesma valiosa vantaxe que derivou Gran Bretaña da súa, a imaxe de América será unha mera copia da do continente europeo. Mostrará, por todas as partes, exemplos de liberdade esmagada por exércitos permanentes e por impostos ilimitados. A América desunida correrá unha sorte mesmo peor que a de Europa, pois nesta última as fontes do mal están limitadas

¹⁷⁹ Reino Unido de Gran Bretaña. Véxase artigo N° 8 *supra*. (N. dos T.).

aos seus propios confíns. Non hai poderes superiores noutras partes do globo que estean tecendo intrigas cos seus rivais, inflamando as súas animosidades mutuas e converténdoas en instrumentos da ambición, as retesías e a vinganza doutros países. En América, a miseria xurdida dos seus receos, contendas e guerras internas só constituiría unha parte do seu destino. A maiores, outros males adicionais xurdirán da influencia que exerce Europa sobre esta parte do mundo, unha influencia que ningunha parte do globo exerce, á súa vez, sobre Europa.

É imposible resaltar con demasiado énfase ou mostrar en máis ocasións as consecuencias que tería a desunión. Cada amante da paz, do seu país, da liberdade, debería ter esta imaxe sempre presente para cultivar no seu corazón o debido aprecio pola Unión de América, e valorar xustamente os medios adecuados para preservala.

Xunto cun efectivo establecemento da Unión, a maior precaución posible contra o perigo dos exércitos permanentes radica en limitar o período polo cal se poden facer asignacións orzamentarias a este fin. Esta precaución foi engadida á Constitución por prudencia. Non volverei a expoñer as observacións que me congratulo de ter realizado con anterioridade para proporcionar ao tema un enfoque imparcial e satisfactorio¹⁸⁰. Pero tal vez non resulte inapropiado referirme a un argumento contra esta parte da Constitución derivado da política e praxe británicas. Dise que, para manter un exército naquel reino, fai falta que cada ano se someta isto a voto na Cámara lexislativa, mentres que a Constitución americana alonga a dous anos esta periodicidade tan crítica. Así adoita enunciarse esta comparación ante o público. Pero é correcto o xeito de presentala? É unha comparación xusta? É verdade que a Constitución británica restrinxe a discreción parlamentaria a un ano e que a americana impón ao Congreso unhas dotacións orzamentarias

¹⁸⁰ Véxase artigo N° 26 *supra*. (N. dos T.).

por un período de dous anos? Moi ao contrario, pois os autores de tal falacia saberán que a Constitución británica non fixa un límite á discrecionalidade do poder lexislativo, mentres que a americana ata as mans do poder lexislativo a un período máximo de dous anos.

Se o argumento sobre o caso británico se tivese exposto dun xeito correcto, sería este: pódense dotar recursos para institucións militares por un período ilimitado na Constitución británica, pero a vontade do Parlamento limitouse a só un ano na práctica. Agora ben, en Gran Bretaña, onde na Cámara dos Comúns a lexislatura dura sete anos, e unha gran parte dos seus membros son elixidos por unha pequena proporción do pobo, onde os votantes son a miúdo comprados polos representantes e estes pola Coroa, e o corpo representativo ten o poder de facer provisións orzamentarias para o exército por un período ilimitado, só se atreveron ou quixeron facelo por un período dun ano. Non sería vergonzoso, en razón da mera desconfianza, pretender que os representantes dos Estados Unidos, elixidos *libremente* polo *gran conxunto* do pobo cada *dous anos*, non puideran ser encomendados cun poder discrecional sobre as dotacións orzamentarias por un período expresamente limitado ao curto espazo de *dous anos*?

É difícil que unha mala causa poida agachar por completo a súa verdadeira natureza. Os que se opoñen ao Goberno federal son un exemplo diso. Pero entre todos os seus tropezoños, non hai ningún tan patente como o de intentar conseguir o apoio do prudente receo popular cara aos exércitos permanentes. Este intento conseguiu espertar o interese do público por un tema tan fundamental, e levou a investigacións que só poden resultar nun convencemento profundo e universal de que a Constitución proposta está provista das máis eficaces salvagardas contra este perigo; e de que só unha Constitución adecuada ás necesidades da defensa nacional e á supervivencia da Unión, poderá salvar a América de tantos exércitos permanentes como Estados ou

Confederacións resultasen da súa eventual partición. O paulatino aumento das institucións militares en cada Estado converteríaa nunha gran carga económica para a propiedade, e sería algo en extremo alarmante de cara ás liberdades do pobo, mentres que toda institución militar necesaria baixo un Goberno unido e eficiente resulta ser algo tolerable para a propiedade, e non crea inseguridade ningunha con respecto ás liberdades cívicas.

A necesidade palpable de dispoñer do suficiente poder para crear e manter unha armada protexeu a esta sección da Constitución do espírito crítico que se mostrou contrario á maioría das outras partes. Unha das principais bendicións de América é que a nosa única fonte de poderío marítimo resulta da Unión, e esta será una fonte primordial da nosa seguridade contra perigos externos. Neste sentido a nosa situación presenta unha vantaxe parecida á insularidade de Gran Bretaña, pois, afortunadamente, as baterías máis capaces de repeler accións que atenten contra a nosa seguridade desde o exterior non poden volverse contra as nosas liberdades, aínda que así o quixera un Goberno desleal.

Os habitantes da fronteira atlántica están todos moi interesados nesta provisión de protección naval. Se ata agora puideron durmir tranquilamente nas súas camas, se a súa propiedade permaneceu segura ante o espírito depredador de aventureiros licenciosos, se as súas poboacións marítimas aínda non tiveron que pagar un tributo para evitar os terrores dunha conflagración que lles force a someterse ás demandas de invasores audaces ou repentinos, esta boa fortuna non se debe á capacidade do Goberno actual para protexer aos seus súbditos, senón a causas tan fuxidías como falsas. Exceptuando tal vez a Virxinia e Maryland, que teñen unha vulnerabilidade especial nas súas fronteiras orientais, ningunha outra parte da Unión debería sentirse tan insegura como Nova York. Ten una extensa costa, e unha parte importante do Estado é unha illa. Un gran río navegable atravesa o Estado, estendéndose ao longo de máis de cin-

cuenta leguas. O gran emporio do seu comercio, a gran reserva da súa abundancia, está en todo momento á mercé da fortuna, e pode ser considerado como un refén dos ditados infames dun inimigo externo, ou mesmo das ansias de rapina de corsarios e piratas. Se a precaria situación actual da política europea derivase nunha guerra e todas as ingobernables paixóns relacionadas con ela se desencadearan sobre o océano, sería un verdadeiro milagre que escapásemos de ataques e depredacións no mar e ao longo de toda a costa. Actualmente, en América, os Estados máis directamente expostos a tales calamidades nada poden esperar do inane espectro de Goberno nacional que agora temos. Se cada un, de xeito independente, posuía os recursos suficientes para a tarefa de fortificarse contra o perigo, o obxecto a protexer veríase practicamente consumido polos medios que se requiren para iso.

Xa explicamos e defendemos suficientemente, noutro artigo anterior, o poder para regular e chamar a filas á milicia¹⁸¹.

O poder para recadar impostos e recibir préstamos constitúe a esencia mesma da defensa nacional, e polo tanto, debe clasificarse na mesma categoría. Xa temos examinado esta competencia federal con certo detalle como para demostrar claramente que é necesario tanto na extensión coma na forma que lle dá a Constitución¹⁸². Dirixirei aquí unha reflexión máis a aqueles que alegan que este poder debería ter sido limitado á imposición externa, referíndose con iso a impostos sobre artigos importados doutros países¹⁸³. Non hai dúbida de que sempre será unha valiosa fonte de financiamento, que constituirá a fonte principal durante bastante tempo, e que resulta fundamental na actualidade. Pero formarmémos unhas opinións equivocadas ao respecto se nos nosos cálculos esquecemos que

¹⁸¹ Véxase artigo N° 29 *supra*. (N. dos T.).

¹⁸² Véxanse os artigos N° 30 a 36 *supra*. (N. dos T.).

¹⁸³ *Brutus*, Cartas V e VII, *Opus. cit.*, Vol. I, p. 471 e ss., e 484 e ss. Vid. B. Bailyn, *The Debate on the Constitution, Opus cit.*, Vol. I, p. 499 e ss., e 691 e ss. (N. dos T.).

o nivel de ingresos derivados do comercio exterior ha de variar segundo a cantidade e o tipo de artigos importados. Estas variacións non se corresponden co aumento de poboación, que debe ser a medida normal para toda necesidade pública. Mentres a agricultura siga sendo o noso único campo laboral, aumentará forzosamente a importación de manufacturas ao aumentar o número de consumidores. Cando aqueles traballadores que non sexan necesarios para a agricultura se dediquen á produción de manufacturas nacionais, diminuirán as manufacturas importadas, a medida que aumente a poboación. Nunha fase máis avanzada haberá que importar unha parte considerable das materias primas que serán transformadas en artigos de exportación. E para fomentar estes, serán necesarias subvencións en lugar de impostos disuasorios. Un sistema de Goberno establecido con vistas ao futuro deberá ter en conta estes cambios, para poder acomodarse a eles.

Así e todo, algúns dos que admiten a necesidade do poder impositivo orquestraron un feroz ataque á Constitución pola linguaxe que emprega. Sosteen e publican que o poder «para establecer e recadar impostos, aranceis, dereitos de aduana e impostos sobre o consumo; para pagar as débedas e prover pola defensa común e o benestar xeral dos Estados Unidos»¹⁸⁴, contén un mandato ilimitado para exercer todo poder que se queira catalogar como necesario para a defensa común e o benestar xeral¹⁸⁵. A proba máis clara da desesperación coa que traman as súas obxeccións estes autores encontrámola na súa forma de rebaixarse, ata o límite de malinterpretar en extremo as cousas.

Se a Constitución non incluíse outra enumeración ou definición dos poderes do Congreso que esta expresión xeral, talvez terían tido algún indicio de razón nas súas obxeccións, aínda que sería difícil encontrar algunha explicación de como se

¹⁸⁴ Art. I, Secc. 8 da Constitución. (N. dos T.).

¹⁸⁵ *Brutus*, Carta Vid. B. Bailyn, *Opus. Cit.* Vol. I, p. 501. (N. dos T.).

puido facer una descrición tan forzada dunha autoridade lexislativa que se estende a todos os casos posibles. A frase, «conseguir fondos para o benestar xeral»¹⁸⁶, resulta ser unha forma moi curiosa de expresar un poder para rematar coa liberdade de prensa, cos xuízos ante un xurado, ou mesmo coa regulación da transmisión de herdanzas ou dos traspasos de propiedades.

Pero, que forza pode ter a obxección cando os obxectos aos que aluden estes termos xerais son detallados, a continuación, sen mediar máis que un punto e coma? Se as distintas partes dun instrumento deben ser explicadas de tal forma que cada sección teña un sentido, segundo o que permita, podemos excluír do significado xeral a unha parte da frase e reter o peso íntegro dos termos máis dúbidosos e indefinidos, mentres negamos todo significado ás expresións que son claras e precisas? Que sentido ten enumerar poderes concretos se estes, e calquera outro poder adicional, están incluídos no poder xeral xa expresado? Non hai nada máis natural ou frecuente que empregar primeiro unha cláusula xeral, para logo explicala e matizala con detalles concretos. Resulta absurdo enumerar detalles que non explican nin matizan o sentido xeral, e que non teñen outro efecto que confundir e inducir a erro. Neste dilema non nos queda máis remedio que atribuír este efecto ou aos autores da obxección ou aos da Constitución, e debemos tomarnos a liberdade de supoñer que non se aplica a estes últimos.

Resulta mesmo máis extraordinaria esta obxección se temos en conta que, polo demais, os termos empregados foron copiados directamente dos Artigos da Confederación. Segundo detalla o seu artigo terceiro, os obxectivos da Unión de Estados son «a súa común defensa, asegurar as súas liberdades, e o benestar mutuo e xeral». Son mesmo máis parecidos os termos do artigo oitavo: «todos os gastos bélicos e calquera outro gasto no que se

¹⁸⁶ A cláusula do Benestar Xeral —«General Welfare clause»—, en efecto, habilitaba a federación «to raise money for the General Welfare». (N. dos T.).

inorra para a defensa común ou o benestar xeral, e permitidos polos Estados Unidos en Congreso, serán sufragados con cargo a unha tesouraría común,», etc. No artigo noveno aparece, de novo, unha linguaxe similar. Se aplicamos a estes artigos as regras que xustifican a interpretación dada á nova Constitución, atribuirían ao actual Congreso un poder para legislar en todos os casos posibles.

Pero, que pensariamos desta asemblea se se tivese aferrado a estas expresións xerais, facendo caso omiso ás limitacións concretas do seu significado e exercendo un poder ilimitado co fin de prover á defensa común e o benestar xeral? Apelo aos impugnadores mesmos: xustificarián ao Congreso utilizando os mesmos argumentos que agora utilizan contra a Convención? Cando se incorre nun erro de vulto, que difícil resulta non quedar en evidencia.

Publius [Madison]

Número 42

Continuación do mesmo tema: as competencias en relacións exteriores e outras disposicións

The New York Packet, 22 de xaneiro de 1788

O *segundo* tipo de poderes encomendados ao Goberno nacional son aqueles que regulan o intercambio con nacións estranxeiras, é dicir, son os poderes de concluír tratados, de enviar e recibir embaixadores e outros funcionarios públicos e cónsules, de definir e castigar a piratería e as felonías cometidas en alta mar e os crimes contra o dereito internacional, de regular o comercio exterior incluíndo o poder de prohibir a importación de escravos a partir de 1808, e de impoñer, ata entón, un imposto de dez dólares por cabeza co fin de frear tales importacións.

Esta clase de competencias constitúe un ámbito elemental e esencial da administración federal. Se imos a ser nalgún sen-

tido unha nación, é evidente que isto debe ser fronte a outras nacións. Os poderes de concluír tratados, e de enviar e recibir embaixadores, están xustificadas por definición. Ambos os dous están presentes nos Artigos da Confederación, coa única diferenza de que, no plan da Convención, o primeiro destes poderes xa non se enfronta á vergonzosa posibilidade de que se vexan en boa medida malogrados os nosos tratados polas regulacións dos Estados membros. Ademais, á disposición de nomear e recibir embaixadores engadíuselle, dunha maneira expresa e acertada, o poder de nomear a «outros funcionarios públicos e cónsules». O termo embaixador, en sentido estrito e segundo parece indicar o segundo Artigo da Confederación, só se estende aos funcionarios públicos de máis alto nivel e exclúe os niveis que os Estados Unidos tenderán a querer enviar cando sexan necesarias embaixadas no estranxeiro. Non hai interpretación ningunha que permita incluír no termo aos cónsules, pero no pasado foi útil e resulta habitual que o Congreso empregue categorías inferiores de funcionarios, e que envíe e reciba a cónsules.

Cando os tratados comerciais estipulen o nomeamento recíproco de cónsules con funcións de tipo comercial, poderanse admitir cónsules doutros países ao amparo do poder para firmar tratados comerciais. Cando non exista un tratado, a misión dos cónsules americanos noutros países pode, *talvez*, quedar amparada baixo a autoridade que outorga o noveno Artigo da Confederación de nomear todos os funcionarios civís que sexan necesarios para a administración dos asuntos públicos dos Estados Unidos, pero non parece haber provisión ningunha para recoñecer a cónsules nos Estados Unidos, cando non medie algún tratado. Esta solución a unha patente omisión constitúe unha pequena mostra de como a Convención introduciu melloras no modelo anterior. Mesmo as disposicións máis minúsculas teñen a súa importancia, se evitan calquera necesidade ou pretexto para usurpar poderes de maneira gradual ou subrepticia. Sorprendería bastante aos que non prestasen

atención a iso, cantas veces o Congreso se sentiu traizoado polos defectos da Confederación ou forzado, por mor deles, a violar a autoridade constitucional. É un argumento magnífico a prol da nova Constitución, pois dá a impresión de ofrecer solucións tan estudadas tanto para os defectos menores coma para as máis evidentes e acentuadas carencias dos obsoletos Artigos da Confederación.

Outra competencia propia do Goberno nacional é o poder para definir e castigar a piratería e as felonías cometidas en alta mar, e ofensas contra o dereito internacional. Esta mellora aos Artigos da Confederación é mesmo de maior calado polo feito de que aqueles non inclúen provisión ningunha para o caso de violacións do dereito internacional. Deste xeito proporcionan a calquera membro imprudente un poder para enredar as relacións da Confederación con outras nacións. Os Artigos federais sobre piratería e felonías non van máis alá de prever o establecemento de xulgados para axuizar tales incumprimentos do ordenamento xurídico internacional. Definir o que é a piratería talvez se poida deixar en mans do dereito internacional sen que cause maiores problemas, aínda que na maioría dos códigos dos Estados lexislouse ao respecto, establecendo unha definición.

Pero é evidente que fai falta establecer unha definición do que son as felonías en alta mar. Unha felonía é un termo que posúe acepcións diversas, mesmo na *common law* inglesa, e ten múltiples significados no dereito estatutario do devandito reino. Pero nin a *common law* nin o dereito estatutario desa nación ou de calquera outra han de ser a regra a seguir en América, a menos que a adoptemos na nosa propia lexislación. Deixarnos guiar polo significado británico sería algo deshonoroso e artificial, pero tampouco resulta máis práctico empregar as definicións do termo plasmadas nos diversos códigos estatais. Non hai dous Estados que lle dean exactamente o mesmo sentido, e este varía cada vez que modifican o seu dereito penal. Polo tanto, para conseguir claridade e uniformidade, era totalmente

necesario e beneficioso que neste caso existira un poder para definir o que son as felonías.

Despois de examinar e discutir extensamente o tema da regulación do comercio exterior¹⁸⁷, desde varias perspectivas, non necesitamos aducir probas adicionais do apropiado que resulta encomendarlla á administración federal.

Noutra orde de cousas ben distinta, desexaríamos, sen dúbida, non ter postergado prohibir a importación de escravos ata 1808, pois esta debería aplicarse con efecto inmediato tras a aprobación da Constitución. Pero non é difícil xustificar esta restrición sobre o Goberno nacional, nin o xeito en que está expresada a cláusula enteira. Deberíamos considerar como unha gran vantaxe para a humanidade que nun prazo de vinte anos poidamos acabar para sempre cunha práctica tan bárbara nestes Estados como é o tráfico de escravos, que foi proclamado extensa e enfaticamente como unha execrable política moderna. Durante este período de tempo será desincentivado polo Goberno federal, e poderá ser abolido co acordo dos poucos Estados que aínda continúan con este tráfico innatural, seguindo o exemplo da gran maioría dos membros da Unión que o prohibiron. Sería unha alegría para os desafortunados africanos se tivesen as mesmas posibilidades de ser liberados da opresión que sofren a mans dos seus irmáns europeos!

Intentouse perverter esta cláusula, converténdoa nunha obxección á Constitución, ao representala por unha parte como a tolerancia criminal dunha práctica ilícita¹⁸⁸, e por outra como un obstáculo intencional á inmigración voluntaria e vantaxosa desde Europa a América. Menciono estas erradas interpretacións, non para responder a elas, pois non o merecen, senón como exemplos das formas que utilizan algúns e do espírito que adoptan na súa oposición ao Goberno proposto pola Convención.

¹⁸⁷ Véxanse os artigos Nº 11 e 22 *supra*. (N. dos T.).

¹⁸⁸ *Brutus*, Carta III, do 15 de novembro de 1787. Vid. B. Bailyn, *The Debate on the Constitution, Opus cit.*, Vol. I, p. 319 e ss. (N. dos T.).

Os poderes do *terceiro* grupo provén os medios para a harmonía e un conveniente intercambio entre os Estados membros da Unión. Poderían incluírse baixo este título as restricións concretas impostas á autoridade dos Estados e determinados poderes do ámbito xudicial. O primeiro deles está incluído noutro grupo, e o segundo examinarémolo de maneira concreta cando tratemos o tema da estrutura e organización do Goberno. Limitareime a un repaso xeral dos demais poderes comprendidos baixo esta terceira categoría, que son os seguintes: regular o comercio entre os Estados membros e as tribos indias, acuñar moeda, regular o seu valor e o de moedas estranxeiras, prever castigos pola falsificación da moeda en uso e de bonos dos Estados Unidos, establecer o estándar de pesos e medidas, establecer unha regra uniforme de nacionalización e leis uniformes sobre quebras, ditar o xeito en que os actos e documentos públicos e trámites xudiciais de cada Estado serán homologados e o efecto que terán nos demais Estados, e establecer servizos de correos e vías adecuadas para o mesmo.

Un dos defectos da actual Confederación, mostrado sobradamente pola experiencia, é a súa falta de poder para regular o comercio entre os seus membros. Ademais das probas e dos comentarios xa feitos sobre o tema en artigos anteriores¹⁸⁹, podemos engadir que se non fose por esta disposición adicional, o poder para regular o comercio exterior sería insuficiente e ineficaz. Un obxectivo moi tanxible deste poder é o de aliviar a excesiva tributación imposta por terceiros Estados sobre outros cuxa importación e exportación atravesa a súa xurisdición. Se estes terceiros tivesen liberdade para regular o comercio entre Estados, podemos prever que encontrarían o xeito de cargar aos artigos de importación e exportación con impostos ao entrar na súa xurisdición, impostos que serán pagados polos fabricantes de artigos de exportación e os consumidores de artigos

¹⁸⁹ Véxanse os artigos N° 11 e 22 *supra*. (N. dos T.).

de importación. A experiencia móstranos que se arranxarán para, dun xeito ou doutro, introducir esta práctica nun futuro. Se a isto lle engadimos un fundado coñecemento dos asuntos humanos, poderemos prever unha animosidade constante, que probablemente resulte en serias perturbacións da paz pública. Visto desde unha perspectiva ecuánime e imparcial, o afán dos Estados que se dedican ao comercio por recadar impostos indirectos dos seus veciños que non comercian, móstrase tan desatinado como inxusto, pois estimula á parte prexudicada a buscar vías menos convenientes para o seu comercio, tanto por causa do resentimento coma por interese propio. A afable voz da razón, que favorece un interese máis xeral e permanente, acaba afoxada nos consellos públicos e privados, baixo os clamores ansiosos e impacientes dos que buscan ganancias inmediatas e excesivas.

A necesidade de dispoñer dunha autoridade que supervise o comercio entre Estados confederados xa se comprobou noutros casos máis alá do noso. En Suíza, onde teñen unha Unión moi feble, cada cantón ten que permitir o paso sen peaxe adicional das mercadorías que pasan pola súa xurisdición de camiño cara a outros cantóns. En Alemaña, unha lei imperial establece que nin príncipes nin Estados poderán impoñer peaxes ou aduanas en pontes, ríos ou portos sen o consentimento do Emperador e da Dieta. Non obstante, como xa comentamos nun artigo anterior¹⁹⁰, parece ser que nisto e noutros moitos exemplos desa confederación, a práctica non se axusta á lei, e foi a causa de males que aquí evitamos. Entre as restricións impostas pola Unión dos Países Baixos aos seus membros, atópase a de que non establecerán impostos de aduana prexudiciais para os seus veciños sen o consentimento do conxunto.

Desacertadamente, a regulación do comercio coas tribos indias áchase libre das dúas limitacións nos Artigos da

¹⁹⁰ Véxase artigo N° 19. (N. dos T.).

Confederación, o que converte a esta disposición en algo confuso e contradictorio. Este poder aplícase unicamente aos indios que non son súbditos de ningún Estado, e non ha de violar ou infrinxir o dereito de ningún Estado a legislar para o seu propio territorio. Aínda non se determinou que indios serán considerados súbditos de cada Estado, pois este segue sendo un tema que causa perplexidade e frecuentes desacordos nos nosos consellos federais. Resulta completamente incomprendible como, sen entremeterse en cuestións de lexislación interna de dereitos, pode unha autoridade externa regular o comercio cos indios cando non son súbditos dun Estado pero residen dentro do campo da súa xurisdición lexislativa. Este non é o único caso en que os Artigos da Confederación intentaron, sen moito acerto, lograr algo tan imposible como reconciliar unha competencia compartida da Unión cunha competencia exclusiva dos Estados. Isto é como alterar un axioma matemático: restar unha cantidade sen que diminúa o minuendo.

O único que hai que dicir sobre o poder de acuñar moeda, e de regular o seu valor e o das moedas estranxeiras, é que a súa inclusión na Constitución soluciona a evidente omisión nos Artigos da Confederación. A autoridade do actual Congreso límitase a regular a moeda *acuñada* baixo a súa propia autoridade ou a dos respectivos Estados. Salta á vista que a proposta de uniformidade no *valor* da moeda actual podería verse quebrada se as moedas estranxeiras están suxeitas a regulamentacións dispares nos diversos Estados membros.

É evidente que o castigo por falsificar bonos do Estado ou a moeda vixente ha de estar en mans da autoridade competente para asegurar o valor de ambos os dous. A regulación de pesos e medidas está tomada literalmente dos Artigos da Confederación e fúndase nas mesmas consideracións que o precitado poder de regular a moeda.

Hai xa tempo que se vén reprochando ao noso sistema actual o seguinte fallo: que haxa discrepancias entre os Estados no

que respecta ás regras de nacionalización. Isto da pé a unha serie de cuestións complexas e delicadas. O cuarto artigo da Confederación declara «que os *habitantes libres* de cada Estado, salvo indixentes, vagabundos, e fuxitivos da xustiza, terán dereito a todos os privilexios e inmunidades de *ciudadáns libres* dos diversos Estados; e *o pobo* de cada Estado gozará en todo o demais de todos os privilexios do intercambio e do comercio [...]». Aquí hai una confusión idiomática moi curiosa. Non é fácil determinar porque se utilizou o termo *habitantes libres* nun sitio, *ciudadáns libres* noutro, e *pobo* a continuación, nin o significado de «todos os privilexios e inmunidades de cidadáns libres» e «todos os privilexios do intercambio e do comercio». Parece difícil evitar a interpretación de que todo aquel que sexa considerado *habitante libre* dun Estado, aínda que non sexa cidadán do devandito Estado, terá dereito, en calquera outro Estado, a todos os privilexios outorgados aos *ciudadáns libres* deste último. É dicir, alí ten dereito a maiores privilexios que no seu propio Estado. Así, calquera Estado pode, e incluso debe, necesariamente conferir dereitos de cidadanía nos outros Estados a calquera que reciba ese dereito no devandito Estado, e mesmo a calquera que sexa considerado residente do seu territorio. Se admitísemos unha definición do termo «habitante» que limitase estes privilexios estipulados unicamente aos cidadáns, só conseguiría diminuír a dificultade, pero non a disiparía. Cada Estado mantería este poder tan inapropiado de nacionalizar a estranxeiros en calquera outro Estado. Mentres un curto período de residencia nun Estado outorga todos os dereitos de cidadanía, noutro Estado hai que cumprir con criterios máis esixentes. Así, un estranxeiro que legalmente está incapacitado para conseguir certos dereitos neste último Estado pode eludir os requisitos necesarios se residiu previamente noutro Estado. Deste modo tan ridículo, a lei dun Estado convértese en superior á doutro, mesmo dentro do seu propio ámbito competencial. Só por pura casualidade evitamos pasar vergoña con motivo

deste tema, ao menos ata agora. Varios Estados definiron nas súas leis determinadas características de estranxeiría que se mostraron odiosas, negando a cidadanía e mesmo o privilexio de conseguir a residencia. Que tería pasado se estas persoas estranxeiras tivesen conseguido a cidadanía noutro Estado, segundo as súas leis de residencia ou por outra vía, e logo establecesen o seu dereito como tales a residir ou a ser cidadáns do Estado que os proscribía? Calquera que fosen as consecuencias legais, probablemente se terían derivado diso consecuencias doutra índole pero tan graves como para querer evitalas. Polo tanto, a nova Constitución acerta ao protexerse contra todo isto e contra calquera outra consecuencia que proceda deste notorio defecto da Confederación, autorizando ao Goberno nacional a establecer unha regra uniforme de nacionalización para todos os Estados Unidos.

A necesidade de ter un poder para establecer leis uniformes sobre quebras non parece constituír algo problemático, pois está intimamente relacionado coa regulación do comercio e evitará unha multitude de fraudes que resultarían de suxeitos ou bens que se encontren en ou se muden a outros Estados.

O poder para fixar leis xerais sobre a homologación dos actos públicos, documentos, e trámites xudiciais de cada Estado, constitúe unha mellora evidente e valiosa respecto da respectiva cláusula dos Artigos da Confederación. Esta última ten un sentido moi indeterminado, e de pouco peso, baixo calquera interpretación que se lle dea. O poder que aquí se establece pode chegar a ser un instrumento útil de xustiza, particularmente nas fronteiras de Estados contiguos, onde os suxeitos a axuizar poden pasar repentina e encubertamente a xurisdición estranxeira en calquera momento do proceso.

O poder para establecer vías para o correo ha de ser considerado como algo indisputable, desde calquera perspectiva, e se se administra prudentemente, pode levar a un gran beneficio

público. Non debemos considerar indigno de atención pública nada que facilite o intercambio entre os Estados.

Publius [Madison]

Número 43

Continuación do mesmo tema: outras competencias da Federación

The Independent Journal, 23 de xaneiro de 1788

A *cuarta* clase de poderes federais comprende as seguintes competencias misceláneas:

1. Un poder «para fomentar o progreso da ciencia e as artes útiles, asegurando aos autores e inventores, por un tempo limitado, o dereito exclusivo sobre os seus respectivos escritos e descubrimentos»¹⁹¹.

A utilidade deste poder é case indiscutible. En Gran Bretaña os dereitos de autor foron solemnemente declarados como dereitos de *common law* e, debido ás mesmas razóns, os inventores posúen os correspondentes dereitos sobre as súas invencións útiles. En ambos casos o ben público coincide integramente coas reivindicacións dos particulares. En ningún destes dous casos poden os Estados ofrecer garantías suficientes por si mesmos, e a maioría anticipouse a esta decisión, aprobando leis que seguen as propostas do Congreso.

2. «Para legislar de forma exclusiva en todo o referente ao Distrito Federal (que non poderá ser maior que un cadrado de 10 millas por lado) que se ha de converter en sede do Goberno dos Estados Unidos, como consecuencia da cesión de terreos por algúns Estados, para a construción de fortes, almacéns, arsenais, estaleiros e outros edificios necesarios»¹⁹².

¹⁹¹ Art. I, secc. 8 da Constitución. (N. dos T.).

¹⁹² Art. I, secc. 8 da Constitución. (N. dos T.).

É evidente que na sede territorial do Goberno será indispensable unha autoridade absoluta. É un poder que exerce cada corpo lexislativo da Unión, e diríamos do mundo, en virtude da súa supremacía nacional. Sen iso a autoridade pública podería ser menoscabada, e o seu funcionamento podería ser interrompido con impunidade. Se os membros do Goberno nacional dependen do Estado en que se sitúe a sede governamental, requirindo a súa protección para exercer as súas obrigas, podería suscitar, nas asembleas representativas nacionais, unhas acusacións de intimidación ou influencia que serían tan deshonorosas para o Goberno como insatisfactorias para os demais membros da Confederación. Isto terá incluso máis peso a medida que, paulatinamente, se realicen melloras públicas na residencia permanente do Goberno, pois constitúe un ben público demasiado valioso para deixalo en mans dun só Estado; e crea tantos obstáculos a calquera cambio de situación do Goberno, que constituiría un recorte adicional da súa tan necesaria independencia. O tamaño deste Distrito Federal¹⁹³ é suficientemente limitado como para tranquilizar calquera temor ao respecto, e será asignada para este propósito co consentimento do Estado que o cede. O máis seguro é que o Estado o plasme no acordo que se firme en canto aos dereitos e ao consentimento dos cidadáns que o habitan. Os habitantes atoparán suficientes alicientes como para consentir voluntariamente á cesión, pois terán tido voz na elección do Goberno que exerce autoridade sobre eles. Permitiráselles unha corporación municipal para fins locais, elixida polos seus sufraxios. Finalmente, a autoridade lexislativa do devandito Estado e dos habitantes da parte cedida, para aprobar a cesión, derivará da poboación

¹⁹³ Malia que Madison postula neste artigo que o Distrito Federal debería organizarse como territorio da capital de xeito independente dos Estados, a Constitución non predeterminou o lugar concreto do seu establecemento. O *Distrito Federal de Columbia* (D.C.) creouse o 16 de xullo de 1790 e en 1791 fundouse a nova capital de Washington, en honra do primeiro presidente dos Estados Unidos de América, na veciñanza da cidade de Georgetown e en substitución de Filadelfia. (N. dos T.).

enteira do devandito Estado, como resultado de ter adoptado a Constitución. Con iso, parece ser que conseguimos superar todos os obstáculos imaxinables ao respecto.

Resulta igual de evidente que o Goberno nacional precisa dispoñer dunha autoridade similar sobre fortes, depósitos de municións, etc. Por causa do diñeiro público investido e da propiedade pública destes lugares, deben estar exentos da autoridade do Estado respectivo. Tampouco sería apropiado que as instalacións que garanten a seguridade da Unión enteira dependeran, dalgún modo, dun Estado membro en particular. Ao requirir que os Estados implicados dean o visto e prace a calquera emprazamento desta índole, de novo, evitamos calquera obxección ou reparo pola súa parte.

3. «Para fixar a pena que corresponda á traizón; pero ningunha sentenza por cargos de traizón poderá privar do dereito de herdar ou de transmitir bens por herdanza, nin producirá a confiscación de bens máis que en vida da persoa condenada»¹⁹⁴.

Dado que é posible cometer traizón contra os Estados Unidos, a autoridade da Unión debería poder castigala. Pero, posto que faccións violentas, que xorden como os xermolos naturais dos Gobernos libres, xeralmente descargan a súa mutua xenreira utilizando nas súas maquinacións novas e artificiais acusacións de traizón, a Convención mostrou gran sabedoría ao levantar unha barreira contra este perigo tan particular. Isto fíxose incluíndo unha definición constitucional do crime, establecendo as probas necesarias para dar o veredicto de culpable, e limitando ao Congreso no castigo destes casos para que non poida estender as consecuencias da culpa máis alá do autor da traizón.

4. «Admitir novos Estados á Unión, se ben ningún novo Estado poderá formarse ou erixirse dentro dos límites doutro Estado, nin constituírse mediante a reunión de dous ou máis

¹⁹⁴ Art. III, secc. 3 da Constitución. (N. dos T.).

Estados ou partes de Estados, sen o consentimento do poder lexislativo dos Estados en cuestión, así como do Congreso»¹⁹⁵.

Nos Artigos da Confederación non hai disposición ningunha sobre este tema tan importante. Debíase admitir a Canadá con pleno dereito unha vez que participase nas medidas acordadas polos Estados Unidos, e tamén debían ser admitidas as demais *colonias*, o cal, evidentemente, refírese ás outras colonias británicas, cando o acordasen nove Estados. Os compiladores do devandito instrumento parecen ter pasado por alto calquera futuro establecemento de *novos Estados*. Xa vimos o inconveniente que causou esta omisión, e o poder excepcional que asumiu o Congreso por causa diso. Polo tanto, o novo sistema emendou este defecto de xeito moi apropiado. A precaución xeral adoptada contra a formación de Estados novos, sen o acordo da autoridade federal e dos Estados involucrados, axústase aos principios que deben gobernar tales negociacións. A precaución concreta tomada contra o establecemento de novos Estados, partindo un Estado sen o seu consentimento, acala os receos dos Estados máis extensos, e os máis pequenos teñen a tranquilidade de saber que se tomou unha precaución similar contra a unión de Estados sen o seu consentimento.

5. «Para executar actos de disposición e formular todos os regulamentos e regras que sexan precisos con respecto a territorios e outros bens que pertencen aos Estados Unidos, coa condición de que nada do plasmado na Constitución se interprete nun sentido que cause prexuízo aos dereitos aducidos polos Estados Unidos ou por calquera Estado concreto»¹⁹⁶.

Este é un poder de moita importancia, requirido por consideracións similares ás que sosteñen o poder analizado con anterioridade. A condición adicional é apropiada en si mesma, e seguramente resultou ser completamente necesaria por causa

¹⁹⁵ Art. IV, secc. 3 da Constitución. (N. dos T.).

¹⁹⁶ Art. IV, secc. 3 da Constitución. (N. dos T.).

dalgunhas suspicacias e dúbidas en torno ao territorio occidental, do que xa está informado o público.

6. «Garantirán a todo Estado desta Unión unha forma republicana de goberno e protexerán a cada un contra eventuais invasións, así como contra disturbios internos, cando o soliciten o poder lexislativo ou o executivo (en caso de que non fose posible reunir ao lexislativo)»¹⁹⁷.

Nunha federación fundada sobre os principios republicanos e formada por estados membros republicanos, o Goberno superior claramente debería posuír a autoridade de defender ao enteiro sistema de eventuais dexeneracións aristocráticas ou monárquicas. Canto máis íntima sexa a Unión, maior interese terán os estados membros nas institucións políticas dos demais, e maior dereito terán de insistir en que as formas de goberno baixo as cales acordaron dito pacto sexan mantidas en *esencia*. Pero un dereito implica un remedio, e en que outro sitio se pode depositar o remedio que na Constitución, onde de feito se atopa? Os Gobernos baseados en principios e formas disimilares están peor adaptados para constituiren calquera tipo de coalición federal que os que teñen propiedades semellantes. «A República Federativa de Alemaña,» escribe Montesquieu, «está composta de cidades libres e de pequenos Estados sometidos a príncipes. A experiencia deixa ver que non é tan perfecta como as de Holanda ou Suíza». «En Grecia todo estivo perdido,» engade, «cando os reis de Macedonia obtiveron un posto entre os anfictiones»¹⁹⁸. Neste último caso, a forma monárquica da nova confederación e a desproporcionalidade das forzas tiveron, sen dúbida, a súa influencia nos acontecementos.

Un poderíase preguntar se hai necesidade de tal precaución, e se non constituirá un pretexto para facer modificacións nos Gobernos estatais sen o consentimento dos Estados mes-

¹⁹⁷ Art. IV, secc. 3 da Constitución. (N. dos T.).

¹⁹⁸ As citas proceden de Montesquieu, *O espírito das leis*, Vol.1, Libro IX, cap.2. (N. dos T.).

mos. Estas preguntas teñen respostas claras. Se non xorde a necesidade de que o Goberno nacional se interpoña, esta disposición non pasará de ser inocua e superflua, só presente na Constitución. Pero, quen sabe que experimentos poderanse producir por caprichos de Estados concretos, pola ambición de líderes innovadores, ou polas intrigas e influencias de potencias estranxeiras? En resposta á segunda pregunta hai que dicir que se o Goberno nacional debe interpoñerse en virtude da súa autoridade constitucional, é evidente que terá que exercela. Pero esta autoridade non vai máis alá de *garantir* a estrutura republicana de goberno, o cal supón a preexistencia dun Goberno coa forma garantida. Polo tanto, mentres existan nos Estados estruturas republicanas, estas estarán aseguradas pola Constitución federal. Cando os Estados elixan cambiar a outras estruturas republicanas, terán dereito a facelo, e poderán esixir protección federal para estas. A única restrición que se lles impón é a de non cambiar as súas Constitucións republicanas por outras que sexan antirrepublicanas. Suponse que unha restrición deste tipo dificilmente pode ser interpretada como un agravio.

Toda sociedade debe protexer ás súas partes constitutivas das invasións. A amplitude da expresión empregada aquí parece asegurar a cada Estado protección non só de hostilidades estranxeiras, senón tamén de plans ambiciosos e vingativos por parte de veciños máis poderosos. A historia das confederacións, tanto as antigas coma as modernas, demóstranos que os membros máis febles desta Unión non deberían desestimar este artigo, habida conta do que intenta conseguir.

Co mesmo acerto inclúuse un resguardo contra a violencia interna. Xa temos mencionado¹⁹⁹ que mesmo entre os cantóns suízos hai medidas a tal respecto, aínda que non estean exactamente baixo un Goberno superior. A historia da devandita Liga

¹⁹⁹ Véxase artigo N° 19 *supra*. (N. dos T.).

ensínanos que, a miúdo, tanto os cantóns máis democráticos coma os demais necesitaron ou ofreceron axudarse mutuamente. Un recente e célebre suceso entre nós aconséllanos a estar preparados para situacións desta índole²⁰⁰.

A primeira vista parece que non se adecúa á teoría republicana o supoñer que unha maioría non teña dereito a subverter un Goberno, ou que unha minoría poida ter forza suficiente para iso; e polo tanto, unha intervención federal só sería necesaria en ocasións nas cales sería inapropiada. Pero tanto neste caso, coma en xeral, fai falta matizar o razoamento teórico con leccións derivadas da práctica. Acaso non se poderían formar agrupacións ilexítimas que teñan fins violentos e estean constituídas pola maioría nun Estado, sobre todo se é pequeno, ou nun condado ou distrito dalgún Estado? Se neste último caso as autoridades do Estado deben protexer aos maxistrados locais, non deberían as autoridades federais apoiar a autoridade do Estado no primeiro caso? Ademais, hai algunhas partes das constitucións estatais que están tan entrelazadas coa Constitución federal, que un golpe violento a unha comunicará a ferida á outra. As insurreccións nos Estados rara vez resultarán nunha intervención federal, a menos que o número de implicados sexa similar ao de defensores do Goberno. Nestes casos é mellor que a violencia sexa reprimida polo poder superior, e non que a maioría teña que manter a súa causa por medio dunha contenda sanguenta e prolongada. A mera existencia deste dereito de intervención xeralmente evitará calquera necesidade de exercelo.

É necesariamente verdade que nos Gobernos republicanos a forza sempre está a carón da xustiza? Non é posible que a parte minoritaria teña tal superioridade de recursos pecuniaros, en talento e experiencia militar, ou en apoios secretos de potencias estranxeiras, que lle confiran superioridade á hora

²⁰⁰ Refírese á xa mencionada rebelión de Shays. (N. dos T.).

de utilizar a espada? Non é posible que unha maior unanimidade e unha posición vantaxosa poida facer que a balanza se incline contra un grupo superior en número, pero incapaz de mostrar forza con celeridade e unidade? Non hai maior inxenuidade que intentar prever o resultado dun combate medindo as respectivas forzas segundo as regras do censo ou regras electorais! En resumo, acaso non pode suceder que unha minoría dos *ciudadáns* se transforme nunha maioría das *persoas*, ao incluír aos estranxeiros alí residentes ou ao conseguir o apoio casual de oportunistas ou daqueles aos que a constitución do Estado non outorgase os dereitos de sufraxio? E non mencionemos á perigosa especie de habitantes que proliferan nalgúns Estados, xente que está por debaixo do nivel dos demais homes durante a tranquila xestión dun Goberno normal, pero que poden aparecer en situacións tempestuosas de violencia civil e dar unha superioridade de forzas ao partido ao que se asocien.

Cando é difícil distinguir que lado ten a razón entre dúas faccións violentas que recorren ás armas e fragmentan ao Estado, que árbitros mellores pode haber que os representantes doutros Estados da mesma confederación, ao non estar alporizados pola conflagración local? Á parte de ser xuíces imparciais, tamén mostrarán o afecto que provén da amizade. Sería unha feliz circunstancia se todo Goberno libre puidera gozar dun remedio así para as súas enfermidades, se un proxecto tan eficaz como este se puidera establecer para a paz universal da humanidade!

E se preguntan cal sería o recurso ante unha insurrección que se estendese a todos os Estados, e que tivese forzas superiores pero sen o apoio do dereito constitucional, a isto hai que responder que se sae dos límites de posibles remedios humanos, polo cal, afortunadamente non se atopa entre o probable no ámbito humano. É suficiente con que a Constitución federal diminúa o risco dunha calamidade para a cal non hai constitución que poida fornecer unha cura definitiva.

Entre as vantaxes dunha república federal, unha das máis importantes enumeradas por Montesquieu é que, «de producirse algunha sedición no seo dun dos membros federados, os outros poden sufocala. Se nalgunha parte se ocasionan abusos, as partes sans os corríxen»²⁰¹.

7. «Considerar todas as débedas contraídas e os compromisos adquiridos antes da adopción desta Constitución como tan lexítimos para os Estados Unidos baixo esta Constitución como baixo a Confederación»²⁰².

Esta só pode considerarse como unha disposición declaratoria, e é posible que se incluíse, entre outras razóns, para satisfacer aos acredores dos Estados Unidos no exterior. Estes non ignorarán a pretendida doutrina segundo a cal ao cambiar a estrutura política dunha sociedade civil, as súas obrigas morais disólvense como por arte de maxia.

Entre as críticas un tanto menores que se fixeron á Constitución está a seguinte: deberíase ter referido á validez dos compromisos a favor dos Estados Unidos, e non só ás súas débedas e obrigas. Esta omisión foi magnificada e deformada a guisa de suposto complot contra os dereitos nacionais, de acordo co espírito que adoita caracterizar a críticos tan mesquiños. Habería que informarlles do que xa sabe case todo o mundo: que a natureza mesma das obrigas fai que sexan recíprocas. Ao establecer a súa validez nun sentido, necesariamente fíxase a súa validez no sentido contrario. Dado que é un artigo simplemente declaratorio, é suficiente con establecer o principio nun caso para que se aplique en todos. Ademais, habería que informarlles que se deben limitar as precaucións constitucionais a perigos que non sexan de todo imaxinarios. Non existe ningún perigo real de que o Goberno, con ou sen esta disposición constitucional, se *atreva* a perdoar débedas

²⁰¹ Montesquieu, *O espírito das leis*, Vol. 1, Libro IX, cap. 1. (N. dos T.).

²⁰² Art. VI da Constitución. (N. dos T.).

lexitimamente contraídas co público, utilizando o pretexto que aquí se condena.

8. «Proponer enmendas, a ser ratificadas polas tres cuartas partes dos Estados, con só dúas excepcións»²⁰³.

Era de prever que a experiencia nos suxerise algunhas modificacións útiles, e por iso era necesario prover algún modo de introducilas. O modo elixido pola Convención parece totalmente apropiado. Protéxenos tanto dunha facilidade extrema, que convertería á Constitución en algo demasiado mudable; coma dunha extrema dificultade, que podería perpetuar os defectos que se vaian descubriendo co transcurso do tempo. Por outra parte, permite que tanto o Goberno nacional coma os Gobernos dos Estados poidan iniciar emendas aos erros, a medida que se vaian revelando na práctica a cada unha das partes. A excepción a favor da igualdade de sufraxio no Senado probablemente foi incluída para salvagardar a soberanía que fica nas mans dos Estados, incorporada e asegurada, mediante este principio de representación, nunha das cámaras do legislativo. Seguramente insistiron niso os Estados máis celosos por manter a devandita igualdade. A outra excepción debeu ser admitida polas mesmas consideracións que deron pé ao privilexio que defende.

9. «A ratificación polas Convencións de nove Estados bastará para que esta Constitución entre en vigor entre os Estados que a ratifiquen»²⁰⁴.

Fala por si mesmo este artigo. Unicamente a autoridade expresa do pobo podía dar validez á Constitución. Se se tivese requirido a ratificación unánime dos trece Estados, isto tería supeditado os intereses fundamentais de todos ao capricho ou á corrupción dun só membro. Dada a nosa probada experiencia ao respecto, sería a demostración dunha inescusable falta de previsión por parte da Convención.

²⁰³ Art. V da Constitución. (N. dos T.).

²⁰⁴ Art. VII da Constitución. (N. dos T.).

Neste tema preséntanse dúas cuestións de natureza moi delicada:

- I. Dada a solemne estrutura do acordo²⁰⁵ entre Estados que posúe a Confederación, baixo que principio poderá ser substituída sen o consentimento unánime das partes?
- II. Que relación debe haber entre os nove ou máis Estados que ratifiquen a Constitución, e os poucos restantes que non concorden en firmala?

Atopamos unha resposta inmediata á primeira pregunta apelando á necesidade absoluta que xorde neste caso, ao gran principio de autoprotección, e á lei transcendente da natureza e do seu Deus, que anuncian a seguridade e felicidade da sociedade como os obxectivos aos que se encamiñan todas as institucións políticas e polas que debemos sacrificar todas estas institucións.

Talvez incluso se poida atopar unha resposta sen ir máis alá dos principios mesmos sobre os que se basea o acordo. Observouse ata agora que un dos defectos da Confederación é que en moitos Estados só fora sancionada por unha mera ratificación legislativa²⁰⁶. O principio de reciprocidade parece demandar que sexa reducido o peso da súa obriga sobre os demais Estados ata este mesmo nivel. Un acordo entre soberanos independentes, fundado sobre actos legislativos ordinarios, non pode pretender alcanzar maior validez entre as partes asinantes que unha liga ou un tratado. É unha doutrina establecida no campo dos tratados que todos os artigos se condicionan mutuamente. Ao infrinxir un artigo estase infrinxindo o tratado enteiro. Unha infracción de calquera das partes absolve á outra, e autorízaa a anunciar, se así o desexa, que o acordo foi violado e é nulo. Se, por desgraza, fíxese falta apelar a estas verdades tan

²⁰⁵ «Compact among the States», no orixinal. (N. dos T.).

²⁰⁶ Véxase Artigo Nº 22 *supra*. Madison xa tiña insistido neste extremo no seu escrito *Vices of the Political System of the United States*, de 1787. Vid. Madison, *Writings*, *Opus cit.*, p. 73. (N. dos T.).

delicadas para xustificar que se prescindise do consentimento de determinados Estados á hora de disolver o pacto federal, aos que protestan, non lles custará responder ás *múltiples e importantes* infraccións que lles poden imputar? Houbo un tempo en que todos tiñamos a obriga de tapar cun discreto veo as ideas expostas neste parágrafo. Agora cambiou a escena e, con ela, o papel que debemos desempeñar seguindo estes mesmos motivos.

A segunda pregunta é igual de delicada. A prometedora idea de que sexa algo puramente hipotético aconséllanos evitar unha discusión excesivamente pormenorizada. É un deses casos que teñen que resolverse por si mesmos chegado o momento. En xeral, aínda que non pode haber relacións políticas entre Estados signatarios e contrarios, manteranse as relacións morais entre uns e outros. As obrigas da xustiza seguirán en vigor, e será necesario que ambas partes as cumpran. En todo caso, haberá que manter un debido e mutuo respecto polos dereitos humanos. Mentres tanto, as consideracións de interese común, e sobre todo, os recordos das afectuosas relacións do pasado e a esperanza dun triunfo rápido sobre os obstáculos que se interpoñen a unha reunificación, esperemos que animen —e non en van— á *moderación* nunha das partes e á *prudencia* na outra.

Publius [Madison]

Número 44

Conclusión do mesmo tema: os límites á autoridade dos Estados membros

The New York Packet, 25 de xaneiro de 1788

Un *quinto* tipo de disposicións a favor da autoridade federal componse das seguintes restricións á autoridade dos Estados membros.

1. «Ningún Estado firmará tratado, alianza ou confederación ningunha; nin outorgará patentes de curso e represalias;

nin acuñará moeda, emitirá moeda en billetes, legalizará calquera cousa que non sexa a moeda de ouro e prata como medio de pago das débedas; nin aprobará decretos polos que se castigue a determinadas persoas sen que haxa antes un xuízo ante os tribunais, nin leis *retroactivas*²⁰⁷ ou leis que menoscaben as obrigas que se derivan dos contratos, nin concederá títulos de nobreza»²⁰⁸.

A prohibición de concluír tratados, ou establecer alianzas ou confederacións está plasmada nos actuais Artigos de Unión, e foi incluída na nova Constitución por razóns que non requiren explicación. A prohibición de patentes de curso ven tamén do sistema antigo, pero foi ampliada no novo. No sistema anterior, os Estados podían outorgar patentes de curso tras unha declaración de guerra. O sistema novo require que estas licencias se obteñan do Goberno dos Estados Unidos, tanto durante como antes dunha guerra. Esta alteración está totalmente xustificada polas vantaxes que se derivan de ter unha uniformidade total en todo o que atinxe a potencias estranxeiras, e con respecto á responsabilidade directa para coa nación de todos aqueles de cuxa conduta teña que responsabilizarse a Unión.

Baixo a Confederación, o dereito a acuñar moeda era unha competencia compartida entre os Estados e o Congreso, que mantiña o dereito exclusivo a regular a súa aliaxe e o seu valor. Coa nova disposición non quedará xa en mans dos Estados, e así, unha vez máis, conséguese unha mellora sobre o anterior. Aínda que dependía da autoridade superior na cuestión da súa aliaxe e valor, o dereito dos Estados membros a acuñar moeda non podía ter outro efecto que o de multiplicar custosas casas da moeda e de diversificar as formas e os pesos das moedas en circulación. Este último inconveniente é contrario a unha das razóns orixinais que levaron a atribuír este poder á autoridade

²⁰⁷ «*ex post facto law*», no orixinal. (N. dos T.)

²⁰⁸ Art. I, secc. 10 da Constitución. (N. dos T.)

federal. Aínda que a anterior medida evitaba o inconveniente de ter que remitir ouro e prata á tesouraría nacional para reacuña-los, tamén se podería alcanzar este fin establecendo casas de moeda locais baixo a autoridade nacional.

O que esta prohibición inclúa a impresión de moeda en billetes ha de dar gran satisfacción a calquera cidadán, se ama a xustiza e coñece as verdadeiras fontes da prosperidade pública. Desde que se asinou a paz²⁰⁹, América sufriu tales perdas polos efectos nocivos de moeda en billetes, que socavou a confianza que se necesita entre persoas, nos consellos públicos e na industria e moralidade do pobo, e no talante do Goberno republicano. Constitúe unha enorme débeda que pesa sobre os Estados culpables desta medida tan desaconsellable, e xerou un déficit que permanecerá moito tempo sen sanear. En realidade, constitúe unha acumulación de culpa que só se pode expiar cun sacrificio voluntario sobre o altar da xustiza, cedendo o poder que foi o seu artífice.

Máis alá destas reflexións tan convincentes, resulta importante constatar que as mesmas razóns que demostran o necesario que é negarlles aos Estados o poder de regular a moeda, igualmente proban que non deberían ter a liberdade de substituír a moeda acuñada por billetes. Se cada Estado tivese dereito a regular o valor da súa moeda podería haber tantas moedas distintas como Estados, e isto impediría o intercambio entre eles. Poderíanse facer modificacións retrospectivas do seu valor, o cal danaría a cidadáns doutros Estados, e causaría animosidades sen conto entre os Estados membros. Tamén poderían sufrir por isto os cidadáns de potencias estranxeiras, o cal desacreditaría internacionalmente á Unión e enredaría en problemas causados por un só membro. Calquera destes desaguizados pode xurdir tanto do poder dos Estados para emitir billetes coma para acuñar moedas de ouro ou prata. Retírase

²⁰⁹ Tratado de París de 1783. (N. dos T.).

dos Estados o poder para pagar as súas débedas con outra cousa que non sexa ouro ou prata, aplicando o mesmo principio que lles retira o poder de emitir billetes.

Os decretos polos que se castiga sen celebrar un xuízo ante os tribunais, as leis *ex post facto*²¹⁰ e leis prexudiciais ás obrigas que se derivan dos contratos, son leis contrarias aos principios básicos do pacto social e a calquera principio sensato de lexislación. Os dous primeiros están expresamente prohibidos en varias das declaracións introdutorias a algunhas das Constitucións de Estados membros, e todos están prohibidos polo espírito e sentido destas Cartas fundamentais. De todos modos, a experiencia aconséllanos establecer barreiras adicionais contra estes perigos. Polo tanto, é moi apropiado que a Convención incluíse esta defensa adicional para protexer a seguridade e os dereitos dos individuos. Ou moito me equivoco ou, ao facelo, expresaron fielmente tanto os verdadeiros sentimentos coma os innegables intereses dos seus votantes. O temperado pobo americano está cansado de tanta flutuación nas políticas directrices dos seus asuntos públicos. Viu con pesar e indignación como cambios repentinos e interferencias lexislativas en temas de dereitos individuais convértense en materia de especulación para o beneficio persoal daqueles que pretenden innovar e influír, causando trabas para a parte máis traballadora e menos informada da comunidade. Tamén viu como unha interferencia lexislativa convértese no primeiro paso dunha longa serie de sucesivas interferencias, cada unha xurdindo naturalmente da anterior. Ten razón ao concluír que fai falta algún tipo de reforma que deterre a especulación nas políticas públicas e que infunda prudencia e industria a todos, encamiñando os asuntos sociais por condutos normais.

A prohibición de títulos nobiliarios está tomada dos Artigos da Confederación e non require comentario ningún.

²¹⁰ As Leis retroactivas proliferaron nalgúns Estados baixo os Artigos da Confederación. (N. dos T.).

2. «Sen o consentimento do Congreso ningún Estado poderá impoñer impostos sobre artigos de importación ou exportación, salvo para cumprir as súas leis de inspección, e o produto neto de todos os aranceis e impostos que establezan os Estados sobre as importacións e exportacións aplicarase en proveito do tesouro dos Estados Unidos; e todas as leis ao respecto estarán suxeitas á revisión e supervisión do Congreso. Sen consentimento do Congreso ningún Estado poderá establecer dereitos de tonelaxe, manter tropas ou navíos de guerra en tempos de paz, celebrar convenio ou pacto ningún con outro Estado ou cunha potencia estranxeira, ou facer a guerra, a menos que sexa invadido ou se encontre nun perigo tan inminente que non admite demora»²¹¹.

A restrición ao poder dos Estados sobre artigos de importación e exportación ven apoiada por todos os argumentos a favor de someter a regulación do comercio ás cámaras representativas federais. Polo tanto, no fai falta comentar nada máis ao respecto, salvo mencionar que a restrición está formulada dunha maneira calculada para asegurar que os Estados dispoñan dunha certa discrecionalidade en determinar o conveniente para as súas importacións e exportacións, e que os Estados Unidos posúan un xeito razoable de frear calquera abuso desta discrecionalidade. Os demais detalles desta cláusula axústanse a razóns que son tan obvias ou que foron desenvolvidas tanto que non requiren comentarios adicionais.

A *sexta* e última clase son os diversos poderes e disposicións que dan eficacia a todo o demais.

1. O primeiro deles é o «de tramitar todas as leis que sexan necesarias e convenientes»²¹² para levar a efecto os poderes anteriores e todos os demais que esta Constitución outorga ao

²¹¹ Art. I, secc. 10 da Constitución. (N. dos T.).

²¹² «Necessary and proper», no orixinal. Como xa se sinalou, esta «necessary and proper clause» será criticada por *Brutus* desde a súa carta Nº I no *New York Journal* do 18 de outubro de 1787, en razón de que «pode ser exercida de tal modo que elimine («abolish») as lexislaturas dos Estados». Vid. B. Bailyn, *The Debate on the Constitution, Opus cit.*, Vol I., p. 169. (N. dos T.).

Goberno dos Estados Unidos ou a calquera dos seus departamentos ou funcionarios»²¹³.

Poucas seccións da Constitución foron atacadas con tanta saña como esta. Pero un exame imparcial da mesma ha de concluir que resulta totalmente incuestionable, como se demostrou noutra parte²¹⁴. Sen a *esencia* deste poder, a Constitución enteira sería mera letra morta. Os que se opoñen a que este artigo forme parte da Constitución só poden estar referíndose a que é inapropiada a *forma* da disposición. Pero paráronse a pensar noutra forma mellor que a poida substituír?

Hai outros catro camiños posibles que a Convención podería ter seguido neste tema. Podería ter copiado o segundo artigo da actual Confederación, prohibindo o exercicio de calquera poder que non esté *expresamente* delegado. Podería ter intentado enumerar de xeito concreto os poderes comprendidos na expresión xeral do «necesario e conveniente». Podería ter intentado facer unha enumeración dos poderes que non están incluídos nesta definición xeral. Ou podería, en fin, ter gardado silencio ao respecto, deixando que os poderes necesarios e convenientes fosen interpretados ou inferidos en cada caso.

Se a Convención tivese tomado o primeiro camiño, adoptando o segundo artigo da Confederación, é evidente que o novo Congreso estaría continuamente exposto, como os seus antecesores, á alternativa de entender o término «*expresamente*» dun modo tan rigoroso que desarmaría ao Goberno de toda autoridade real, ou ben con tanta amplitude que destruíría completamente a forza dunha cabal restrición. Se fose necesario, sería fácil demostrar que ningún poder importante delegado polos Artigos da Confederación foi ou pode ser executado polo Congreso sen recorrer dalgún modo á doutrina da *construción* ou

²¹³ Art. I, secc. 8 da Constitución. (N. dos T.).

²¹⁴ Véxase artigo N° 33 *supra*. (N. dos T.).

*implicación*²¹⁵. Como son máis extensos os poderes delegados no novo sistema, o Goberno que o ha de administrar veríase nun apuro incluso maior ante as posibles alternativas de, ou ben traizoar os intereses públicos ao non actuar, ou ben infrinxir a Constitución ao exercer poderes sen dúbida necesarios e convenientes, pero non *expresamente* outorgados.

Se a Convención tivese intentado enumerar os poderes necesarios e convenientes para exercer os seus outros poderes, este intento faría preciso un catálogo completo de leis sobre cada tema ao que se refire a Constitución, e tería que referirse non só á situación actual, senón a todos os cambios posibles nun futuro. En cada nova aplicación dun poder xeral, os *poderes particulares* encamiñados a alcanzar o *obxectivo* do poder xeral sempre varían necesariamente en función deste, e mesmo poden cambiar con frecuencia, aínda que permaneza invariable o obxectivo.

A tarefa tería sido igual de quimérica se tivesen intentado enumerar os poderes concretos que consideraban innecesarios ou inconvenientes á hora de levar a efecto os poderes xerais. Ademais, enfrontaríanse a esta outra obxección: que cada omisión na enumeración sería equivalente a outorgar autoridade nese campo. Se para evitar esta consecuencia, tivesen intentado unha enumeración parcial das excepcións e descrito aos demais de xeito xenérico como poderes *non necesarios nin convenientes*, a lista só incluíría uns poucos exemplos de entre todas as posibles excepcións. Plasmarían soamente os poderes menos probables de ser asumidos ou tolerados, pois seleccionarían para a lista a aqueles poderes que fosen menos necesarios ou convenientes. Así, os demais poderes innecesarios e inconvenientes estarían prohibidos con menor forza que se non existise ningún listado parcial.

²¹⁵ Madison refírese aquí por "construction or implication", á interpretación dunha norma xurídica constitucional nun sentido amplo, no contexto da enteira Constitución, mais aló do significado literal e estrito dun artigo concreto. (N. dos T.)

Se a Constitución tivese mantido silencio ao respecto, non cabe dúbida ningunha de que os poderes necesarios para executar os poderes xerais terían chegado ao Goberno por extensión, como unha inferencia inevitable. Non hai un axioma máis claramente establecido no dereito ou na razón que o seguinte: cando un fin se transforma en necesario, tamén estarán autorizados os medios para alcanzalo. Cando se outorga un poder xeral para facer algo, isto inclúe por extensión todo poder concreto que se precise para iso. Polo tanto, se este último procedemento tivese sido o elixido pola Convención, serían totalmente plausibles as obxeccións lanzadas contra o plan. O verdadeiro inconveniente viría de ter deixado en pé un pretexto que podería ser utilizado, en momentos críticos, para poñer en dúbida os poderes fundamentais da Unión.

Se me preguntan cales serán as consecuencias de posibles interpretacións erróneas e usos inxustificadas de poderes, derivados dunha lectura incorrecta desta sección da Constitución por parte do Congreso, respondo coa mesma resposta que en calquera outro caso de mala interpretación ou ampliación dos poderes outorgados. A saber: estes recibirían a mesma resposta que unha vulneración dun poder concreto derivado doutro máis xeral, ou, en breve, que o traspasar os límites da autoridade constitucional dunha asemblea lexislativa nun Estado membro. En primeiro lugar, o éxito da usurpación dependerá dos departamentos executivo e xudicial, que han de interpretar e implementar os actos lexislativos. En última instancia, podería recorrerse ao remedio do pobo, que pode anular os actos de usurpadores, elixindo a outros representantes máis fieis. Este é un recurso máis fiable contra actos inconstitucionais por parte da asemblea federal que por parte das estatais. Ao constituír calquera acto deste tipo unha invasión das competencias dos Estados membros, sempre estarán dispostos a denunciar as extralimitacións, a facer soar a alarma ante o pobo, e a exercer a súa influencia local para efectuar cambios nos representan-

tes federais. Pero ao non haber un corpo intermedio entre as asembleas legislativas dos Estados e o pobo que vixía a conduta destas, será máis fácil que as violacións das Constitucións dos Estados membros pasen desapercibidas e sen rectificar.

2. «Esta Constitución, e as leis dos Estados Unidos que se expidan a teor dela, e todos os tratados celebrados ou que se celebren baixo a autoridade dos Estados Unidos, serán a lei suprema do país, e os xuíces de cada Estado estarán obrigados a observalos, a pesar de calquera cousa en contra que se encontre na Constitución ou nas leis de calquera Estado»²¹⁶.

O receo desmedido dos adversarios da Constitución traizoounos, levándoos a atacar unha sección da mesma sen a cal sería clara e profundamente defectuosa. Para darnos conta disto, só fai falta supoñer, por un momento, que se tivese mantido vixente a supremacía das constitucións estatais, por medio dunha cláusula salvedade²¹⁷ ao seu favor.

En primeiro lugar, estas constitucións outorgan ás asembleas legislativas estatais unha soberanía absoluta en todos os casos salvo as excepcións plasmadas nos Artigos da Confederación. Por iso, sería anulada toda autoridade contida na Constitución proposta que rebasase o enumerado na Confederación. O novo Congreso estaría reducido á mesma impotencia que os seus antecesores.

Ademais, as Constitucións dalgúns Estados non recoñecen de xeito expreso ou completo todos os poderes actuais da Confederación. Se se mantivese a supremacía expresa das constitucións estatais, os devanditos Estados cuestionarían calquera poder contido na Constitución actual.

Terceiro, as Constitucións dos Estados difiren moito entre si. Podería suceder que un tratado ou unha lei nacional de gran transcendencia e igual importancia para todos os Estados inter-

²¹⁶ Art. VI da Constitución. (N. dos T.).

²¹⁷ «saving clause», no orixinal. (N. dos T.)

ferisen con algunhas Constitucións e non con outras, chegando a ser válido nuns Estados pero sen efecto noutros.

En resumo, o mundo vería por primeira vez un sistema político que inverte os principios fundamentais de goberno. Vería a autoridade dunha sociedade enteira suxeita á autoridade das súas partes constitutivas; contemplaría atónito un monstro que ten a cabeza baixo o mando dos seus membros.

3. «Os senadores e representantes, os membros das distintas asembleas lexislativas estatais, e todos os funcionarios do poder executivo e xudicial, tanto dos Estados Unidos como dos diversos Estados, estarán obrigados mediante xuramento ou declaración a defender esta Constitución»²¹⁸.

A lóxica de requirir que os maxistrados dos Estados fagan un xuramento de fidelidade á Constitución federal foi cuestionada, posto que non se require tal xuramento dos oficiais dos Estados Unidos a favor das constitucións dos Estados.

Hai varias razóns que poderían xustificar unha distinción así. Para min é suficiente cunha que resulta obvia e incontrovertible: os membros do Goberno federal non terán actuación algunha para implementar as Constitucións dos Estados, pero os membros e oficiais dos Gobernos dos Estados serán axentes claves á hora de poñer en práctica a Constitución federal. A elección do presidente e do Senado sempre dependerá das cámaras lexislativas dos diversos Estados, e a elección da Cámara de Representantes dependerá desta mesma autoridade en primeira instancia, e probablemente seguirá para sempre en mans de oficiais dos Estados, efectuándose segundo as súas leis.

4. Entre as disposicións dirixidas a darlle eficacia aos poderes federais, poderíamos engadir aquelas que corresponden aos departamentos executivo e xudicial, pero como están reservados para un estudo posterior²¹⁹, por agora pasarémolas por alto.

²¹⁸ Art. VI da Constitución. (N. dos T.).

²¹⁹ Vid. artigos Nº 65 a 85 *infra*. (N. dos T.).

Repasamos en detalle todos os artigos que compoñen a suma ou cantidade de poder que a Constitución propón delegar no Goberno federal. Esta análise condúcenos a unha conclusión indiscutible: que non hai ningunha parte do poder que sexa innecesaria ou inapropiada para alcanzar os obxectivos que require a Unión. Polo tanto, a dúbida de se debemos ou non conferir este grao de poder transfórmase noutra: debemos establecer un Goberno acorde coas esixencias da Unión, é dicir, debemos conservar a Unión?

Publius [Madison]

Número 45

Discusión sobre o suposto perigo que supoñen os poderes da Unión para os gobernos dos Estados membros

The Independent Journal, 26 de xaneiro de 1788

Despois de ter demostrado que ningún dos poderes transferidos ao Goberno federal resulta innecesario e inapropiado, a seguinte cuestión a esclarecer é se, no seu conxunto, serán unha ameaza para a autoridade que queda en mans dos Estados membros.

En vez de considerar primeiramente o grao de poder que necesitaría o Goberno federal para cumprir cos seus obxectivos, os adversarios do plan da Convención cansáronse de investigar un tema secundario; a saber: as eventuais consecuencias, para os Gobernos dos Estados membros, do grao de poder proposto para o Goberno federal.

Demostramos que a Unión é esencial para a seguridade da poboación americana ante perigos externos, ante disputas e guerras entre os diversos Estados membros, ante faccións violentas e opresivas que deturpan as bendicións da liberdade e ante estruturas militares que paulatinamente envelenarían a fonte mesma da liberdade. Xa que a Unión é, nunha palabra, esencial para a felicidade do pobo americano, non é unha trangallada

poñer pégas a un Goberno que resulta ser indispensable para alcanzar os obxectivos da Unión, argumentando que podería resartlle algunha importancia aos Gobernos dos Estados membros? Levouse a cabo unha revolución e formouse a Confederación Americana, miles de persoas verteron o seu prezado sangue e foron consumidos libremente os aforros de millóns de cidadáns, conseguidos a base de gran esforzo. Todo acaso isto fíxose, non para que o pobo americano gozara de paz, liberdade e seguridade, senón para que os Gobernos dos Estados membros gocen de autonomía institucional, ostenten un determinado nivel de poder e luzan unha certa dignidade e determinados atributos de soberanía? Oímos falar da abominable doutrina do vello mundo segundo a cal o pobo foi feito para servir aos reis, e non ao revés. Reavivaremos esta mesma doutrina no novo mundo usando outras palabras: que a felicidade xenuína do pobo debe ser sacrificada para manter unha certa visión destas institucións políticas? Non é posible que os políticos pensen que xa esquecemos o obxectivo principal cara ao cal apuntar, que non é outro que o ben público, o benestar real do gran conxunto do pobo. Ningunha forma de Goberno posúe un valor intrínseco que non sexa o de encamiñarse cara a este obxectivo.

Se o plan da Convención fose contrario á felicidade pública, eu diría: «rexeitade o plan». Se a Unión mesma non concordara coa felicidade pública, eu diría: «abolide a Unión». Do mesmo modo, cando o querer manter a soberanía dos Estados resulta contraria á felicidade do pobo, a voz de cada bo cidadán debería dicir: «sacrifiquemos o primeiro para conseguir este último». Xa demostramos a necesidade de sacrificalo. Agora queda por determinar que ameaza suporá para aquela parte da soberanía dos Estados que non sacrificamos.

Varias consideracións importantes que xurdiron ao longo destes capítulos desmenten calquera temor de que o funcionamento do Goberno federal vaia ter paulatinamente un efecto letal sobre os Gobernos dos Estados membros. Canto máis o penso, máis

convencido estou da posibilidade dun desequilibrio por parte da dominación destes últimos, que non por parte do primeiro.

En todos os exemplos de confederacións, tanto antigas como modernas, vimos como sempre tenden maiormente a que os seus membros intenten despozar ao Goberno nacional da súa autoridade, e este último por regra xeral acaba tendo unha capacidade moi limitada para defenderse destas invasións competenciais. A maioría destes exemplos mostran sistemas tan distintos ao noso, que poñen en dúbida calquera inferencia que se puidese facer sobre a nosa sorte baseada na destes. Pero como os Estados manterán un alto grao de soberanía activa baixo a Constitución proposta pola Convención, non deberíamos ignorar de todo as implicacións de esta inferencia. Parece ser que a cabeza federal na Liga aquea tiña un grao e un tipo de poder similar ao Goberno deseñado pola nosa Convención. A Confederación licia foi incluso máis parecida á nosa nas súas formas e principios. Pero ningunha delas tivo unha tendencia histórica a dexenerar nun Goberno consolidado²²⁰. Ao contrario, sabemos que a ruína dunha delas veu pola incapacidade da cabeza federal á hora de frear as loitas internas dos poderes subordinados, que finalmente levaron á desunión. Estes exemplos son incluso máis interesantes polas numerosas e poderosas forzas externas que presionaban ás partes constitutivas para que se mantivesen unidas, máis alá do que experimentamos nós. Polo tanto, aínda que non fosen tan fortes os seus lazos internos, deberían ter sido suficientes para manter aos membros suxeitos entre si e á cabeza.

O sistema feudal mostrou unha tendencia similar. A pesar dunha insuficiente simpatía entre os soberanos locais e o pobo,

²²⁰ *Brutus*, na súa carta N° I, de 18 de Outubro de 1787, formulara esta crítica: «Se ben o Goberno proposto pola Convención non contempla unha perfecta e completa consolidación, non obstante, aproxímase tanto a ela que, de aprobarse, rematará, de modo certo e infalible, levándoa á práctica». Vid. B. Bailyn, *The Dabate on the Constitution, Opus cit.*, Vol. I., p. 165-166. (N. dos T.).

e existindo ás veces afecto mutuo entre o soberano superior e o pobo, os soberanos locais normalmente prevalecían sobre os superiores en contendas sobre usurpacións de competencias. Se os soberanos locais tivesen conseguido o afecto do pobo e se non tivese sido polos perigos externos que impuxeron a harmonía interna e a subordinación, os grandes reinos europeos estarían agora compostos de tantos principados independentes como baróns feudais houbo.

Entre os Gobernos dos Estados membros e o Goberno federal, serán superiores os primeiros en canto á dependencia directa que vaia haber entre un e outro, no grao de influencia que dispoñerán sobre o pobo, nos poderes outorgados a cada un, na preferencia popular e o seu probable apoio, e na habilidade e tendencia a resistir e frustrar as medidas do outro.

Os Gobernos dos Estados poden ser considerados como compoñentes e partes esenciais do Goberno federal, pero este non é esencial para o funcionamento ou a organización daqueles. O presidente dos Estados Unidos non poderá ser elixido sen a intervención das asembleas lexislativas estatais. Sempre terán unha parte primordial na súa elección, e xeralmente poderán exercer a influencia determinante. O Senado será elixido única e exclusivamente polas asembleas lexislativas dos Estados. E aínda que os membros da Cámara de Representantes sexan elixidos directamente polo pobo, as súas candidaturas estarán influídas por aquela clase de homes prominentes que conseguen ser elixidos para as asembleas estatais. Polo tanto, cada unha das principais ramas do Goberno federal deberá a súa existencia, en boa medida, ao apoio dos Gobernos dos Estados. Por iso sentirán unha dependencia que tenderá a crear unha disposición servil, máis que dominante. En cambio, o Goberno federal non terá ningunha participación directa no nomeamento das partes constitutivas dos Gobernos dos Estados, e estes deberán pouco ou nada á influencia local dos membros deste.

A Constitución dos Estados Unidos creará postos de traballo para un número de persoas moi inferior ao número de postos que ofrecerán os Estados membros. Por iso o Goberno nacional terá menos influencia na xente que os Estados membros. O conxunto dos que poderán traballar para a administración federal verase amplamente superado tanto en número como en influencia polos membros das ramas lexislativa, executiva e xudicial dos trece ou máis Estados, os seus xuíces de paz, os seus oficiais de milicia e os seus funcionarios de xustiza e das corporacións municipais, de cidades e de condados. Estes individuos asociaranse e relacionaranse con todo tipo e clase de persoas mentres serven a unha poboación que supera os tres millóns. Se non contamos os xuíces de paz no poder xudicial, comparando os membros das tres grandes ramas de goberno nos trece Estados cos membros das ramas correspondentes do Goberno central da Unión, comparando os oficiais de milicia de tres millóns de habitantes co número probable ou posible de oficiais do exército e da mariña nacionais, poderemos concluír que serán os Estados quen posúan a vantaxe decisiva. Se houberse recadadores de impostos traballando para o Goberno federal, os Gobernos estatais tamén terán os seus. A vantaxe estará, unha vez máis, do mesmo lado que antes, pois os primeiros traballarán principalmente na zona costeira e serán poucos, mentres que os outros serán numerosos e estarán espaxados por toda a face do país. É verdade que a Confederación posuirá e poderá exercer o poder de recadar impostos internos e externos nos diversos Estados, pero é probable que non se recorra a este poder salvo cando haxa necesidade de ingresos excepcionais, e os Estados terán a opción de aportar as súas cotas coa súa propia recadación. A recadación final baixo a autoridade directa da Unión, xeralmente será levada a cabo por funcionarios nomeados polos Estados membros e seguindo as súas regras. De feito, é moi probable que os funcionarios dos Estados estean investidos coa autoridade nacional correspondente, sobre todo en temas de organización do poder xudicial. Se acontecese que

o Goberno federal nomeara aos seus propios recadadores de impostos internos, a influencia de todos eles non terá comparación coa multitude de funcionarios dos Estados que estarán no lado oposto da balanza. En cada distrito dun recadador federal haberá polo menos 30, 40 ou máis funcionarios de diversos tipos, moitos deles de talle e peso social, cuxa influencia estará do lado dos Estados.

Os poderes delegados ao Goberno federal polo proxecto constitucional son poucos e están moi definidos; os que quedarán en mans dos Gobernos estatais, polo contrario, son moitos e indefinidos. Os primeiros actuarán principalmente en asuntos externos como a guerra e a paz, as negociacións, e o comercio exterior en canto á súa relación co poder impositivo. Os poderes reservados aos diversos Estados esténdense a todos os temas que, no transcurso normal das cousas, comprenden a vida, a liberdade e a propiedade da xente, e a orde interna, o melloramento e a prosperidade do Estado.

O funcionamento do Goberno federal será máis extenso e destacado en tempos de guerra e perigo; o dos Gobernos estatais, en tempos de paz e seguridade²²¹. Posto que, con toda seguridade, será relativamente infrecuente a guerra en comparación coa paz, os Gobernos dos Estados gozarán doutra vantaxe adicional sobre o Goberno federal. E canto máis adecuados sexan os poderes federais para as necesidades da defensa nacional, menos frecuentes serán as situacións de perigo que poidan favorecer a súa preeminencia, en relación cos Gobernos dos Estados membros.

Se se examina a nova Constitución con precisión e honestidade, se encontrará que os cambios propostos teñen máis que ver con revitalizar os *poderes orixinais* da Unión, que con engadir *novos poderes* a esta. É verdade que a regulación do comercio é un poder novo, pero parece ser un engadido contra o cal se

²²¹ Compárese esta visión de Madison sobre a substantividade das competencias dos Estados coa dos «poderes residuais» exposta por Hamilton no N° 18 *supra*. (N. dos T.)

manifestan poucas voces, e do cal se desprenden escasas razóns para o temor. Os poderes relacionados coa guerra e a paz, os exércitos e a armada, os tratados e as finanzas, e outros poderes de maior peso, xa foran outorgados ao Congreso polos Artigos da Confederación. O cambio proposto non amplía estes poderes; só introduce un xeito máis eficaz de administralos. A modificación relacionada coa imposición pode ser considerada como a máis importante, pero o actual Congreso, baixo os Artigos da Confederación, ten unha autoridade tan plena para *requirir* dos Estados cantidades ilimitadas de diñeiro para a defensa nacional e o benestar xeral, como terá o futuro Congreso para requirilo dos cidadáns como particulares. Terán a mesma obriga de pagar as cotas que se lles vaian impoñer individualmente como a tiveron os Estados. Se os Estados tivesen cumprido fielmente cos Artigos da Confederación, ou se se tivese podido asegurar a súa obediencia por medios pacíficos, como os que se utilizan con éxito contra os cidadáns individuais, entón as nosas experiencias pasadas seguramente desmentirían calquera predición de perdas de poderes constitucionais por parte dos Gobernos estatais, ou a dunha paulatina consolidación total do poder en mans do Goberno federal. Anticipar ese resultado é como afirmar que calquera sistema, dirixido a alcanzar os fins esenciais da Unión, resulta incompatible coa existencia dos Gobernos estatais.

Publius [Madison]

Número 46

Unha comparación entre as competencias do Goberno federal e as dos Gobernos estatais

The New York Packet, 29 de xaneiro de 1788

Seguindo co tema do último capítulo, procederemos a investigar agora quen terá vantaxe á hora de gañar a confianza e o apoio do pobo: o Goberno federal ou os Gobernos dos Estados. A pesar das diferenzas que existen entre un e outro na forma de

ser nomeados, ambos os dous dependen en boa medida do gran corpo formado polos cidadáns estadounidenses. Asumo este argumento en canto ao Goberno federal, se ben o demostraremos máis adiante²²². De feito, o Goberno federal e os Gobernos estatais non son máis que distintos axentes e fiduciarios do pobo, constituídos con distintos poderes e deseñados con propósitos diferentes. Os adversarios da Constitución parecen ter perdido de vista ao pobo no seu razoamento sobre este tema. Ven estas distintas institucións non só como a rivais e inimigas entre si, senón ademais como libres de calquera control por parte dunha instancia superior á hora de intentar usurpar a autoridade do outro. Debemos recordarlles a estes señores que están nun erro. Hai que informarlles de que, sexa cal sexa a autoridade secundaria, a autoridade final reside soamente no pobo. A posibilidade de que un deles poida acrecentar o seu ámbito competencial a expensas do outro non depende exclusivamente da relativa ambición ou solicitude de cada Goberno. En honor á verdade e á decencia, hai que recoñecer que dependen, en todo caso, da opinión e do visto e prace do seu común electorado.

Á parte das consideracións xa mencionadas en anteriores ocasións²²³, moitas outras adicionais parecen establecer como un feito indisputable que o pobo estará vinculado dunha maneira máis inmediata e natural ao Goberno do seu respectivo Estado. Un maior número de individuos poñerán as súas esperanzas de ascender nas administracións dos Estados, e estas terán maiores recursos para salarios e postos de traballo. Os seus esforzos centraranse en promover e regular todos os intereses máis locais e íntimos do pobo. O pobo, por outra parte, estará máis familiarizado e terá un coñecemento máis detallado dos asuntos da administración do seu Estado. E haberá unha maior proporción de persoas que teñan vínculos persoais, afec-

²²² Véxanse os artigos Nº 52 a 61 *infra*. (N. dos T.).

²²³ Véxase artigo Nº 17 *supra*. (N. dos T.).

tivos, familiares ou partidistas con membros da súa respectiva administración. Polo tanto, podemos esperar que o apoio popular se incline máis fortemente cara a estas.

Neste caso, a experiencia apunta no mesmo sentido. Aínda que a administración federal fora ata agora defectuosa en comparación co que se podería esperar dun sistema máis perfeccionado, en calquera escenario futuro non alcanzará maior grao de actividade ou importancia que o que tivo durante a guerra, sobre todo cando conseguía crédito por emisión propia de moeda en billetes. Ademais, estaba implicada nunha serie de medidas destinadas a protexer todo aquilo que nos era querido, procurando lograr todo o que fose desexable para o pobo en xeral. E, non obstante, sucedeu continuamente que, tras un pasaxeiro entusiasmo cara ao novo Congreso, a atención e o apoio do pobo volvían de novo cara aos seus Gobernos estatais. A Cámara representativa federal en ningún momento chegou a ser o ídolo popular, e os homes que querían aumentar o seu peso político influíndo na opinión dos seus concidadáns, xeralmente opúñanse a propostas de ampliación de poderes.

Polo tanto, se nun futuro o pobo chega a valorar ao Goberno federal por riba dos Gobernos estatais, como se dixo, isto só poderá ocorrer se logra superar todas as tendencias anteriores, mostrando clara e irresistiblemente a súa superior xestión. En tal caso o pobo non debería estar incapacitado para depositar a súa confianza alí onde considere que deba estar en maior medida depositada. Pero mesmo nese caso os Gobernos estatais terán pouco que temer, pois a natureza das cousas só permite que o poder federal sexa administrado con vantaxe en determinadas esferas.

Ademais, propoño comparar aos Gobernos estatais co federal en canto á disposición e facultade que poida ter cada un para resistir e frustrar as medidas do outro.

Xa demostramos que os membros do Goberno federal dependerán máis dos membros dos Gobernos estatais que á inversa.

Tamén parece ser evidente que o pobo terá maior predilección polos Gobernos estatais que polo federal, se ben ambos os dous Gobernos dependen del. Está claro que os Gobernos estatais terán a vantaxe na medida en que estas causas inflúan na disposición mutua. Ademais, a preferencia tamén estará do mesmo lado noutro campo importante: os mesmos membros do Goberno federal xeralmente tenderán a favorecer aos Estados; en cambio, será infrecuente que os membros dos Gobernos estatais mostren unha disposición a favorecer ao Goberno nacional nos consellos públicos. Máis que un espírito nacional nas asembleas lexislativas dos Estados membros, prevalecerá sempre un espírito local entre os membros do Congreso. É ben sabido que moitos dos erros cometidos nas asembleas lexislativas dos Estados xorden pola tendencia dos seus membros a sacrificar os intereses globais e permanentes do Estado concreto a favor dos intereses particulares e diversos dos condados ou distritos en que residen. Se nin sequera amplían o suficiente a súa política como para incluír o benestar colectivo do seu Estado, como podemos imaxinar que o seu afecto e consello atendan á prosperidade conxunta da Unión e á dignidade e ao respecto polo seu Goberno? As mesmas razóns que impulsarán aos membros das asembleas lexislativas estatais a non estar demasiado ligados a obxectivos nacionais, así mesmo impulsarán aos membros da Asemblea lexislativa federal a estar excesivamente ligados a obxectivos locais. Os Estados serán para a Asemblea lexislativa federal o que os condados e municipios son para os Estados. Con excesiva frecuencia adoptaranse políticas segundo o seu previsible impacto nas preocupacións, os intereses e os afáns dos Gobernos e cidadáns dos Estados membros, e non segundo a prosperidade e felicidade nacional. En xeral, que espírito caracteriza aos actos do Congreso? Se folleamos os diarios oficiais e escoitamos os comentarios sinceros daqueles que se sentaron nesta Asemblea, saberemos que os membros frecuentemente mostraron máis un espírito localista en favor do seu

Estado de procedencia, que un espírito de gardián imparcial do interese común da Unión. Por cada ocasión en que foron prexudicados os intereses locais por consideracións que agrandaban ao Goberno federal, noutras cen ocasións os grandes intereses nacionais sufriron pola excesiva atención prestada aos prexuízos, intereses e posturas locais dos Estados membros. Con isto non quero insinuar que o Goberno federal non poida envorcarse nun plan de maior calado que o Goberno actual, nin digo que estarán tan limitadas as súas posturas como as das asembleas lexislativas estatais. Só intento mostrar que comungará o suficientemente do espírito de ambos os dous como para non ser propenso a invadir os dereitos dos Estados membros, nin as atribucións dos seus Gobernos. Os desexos de aumentar as súas competencias por parte dos Gobernos estatais, arrebatándollas ao Goberno federal, non se verán desautorizadas por tendencias contrarias entre os seus propios membros.

Aínda que admitísemos que o Goberno federal vaia ter a mesma disposición a estender o seu poder máis alá dos debidos límites, como a terán os Gobernos estatais, estes manteñen a superioridade de medios para derrotar as devanditas invasións competenciais. Se un Estado membro quere actuar de xeito contrario ao Goberno nacional e ten o apoio popular no seu Estado, pode actuar de xeito inmediato e dispón dos medios *in situ*, dependendo así só de si mesmo, con tal de que evite vulnerar excesivamente os xuramentos de fidelidade dos funcionarios do Estado. Se o Goberno federal se opuxese a iso ou se interpuxesen oficiais federais, isto só inflamaría máis o celo de todas as partes favorables ao Estado en cuestión, e non se podería evitar ou reparar este mal sen recorrer en todo caso a medidas só empregadas con gran reparo e dificultade. En cambio, se o Goberno federal establece unha medida inxustificada, ou incluso unha medida xustificada pero impopular nos Estados membros, xeralmente terán a man medios poderosos para opoñerse a esta. En calquera Estado constitúen dificultades nada

desprezables tanto a inquietude e o rexeitamento do pobo como a súa posible negativa a colaborar cos funcionarios da Unión, ou a oposición dos funcionarios do poder executivo dese Estado e o conseguinte escándalo causado polo establecemento de dispositivos legais adicionais, como a miúdo ocorre en tales situacións. Nun Estado grande estas constituirán obstrucións serias, e se varios Estados veciños expresan ao unísono os mesmos criterios, levantarán obstáculos contra os cales dificilmente estará disposto a enfrontarse o Goberno federal.

En cambio, ambiciosas usurpacións da autoridade dos Gobernos estatais por parte do Goberno federal non redundarán na oposición dun só Estado, nin duns cantos, senón que serán sinais para lanzar unha alarma xeneralizada. Todos os Gobernos apoiarán a causa común, comunicándose entre si, concertando plans para a resistencia, animados e conducidos por un só espírito. En resumo, o medo ao xugo federal fomentará unha alianza entre os Estados tanto como o temor a un xugo estranxeiro. A menos que se retirasen voluntariamente as propostas transgresoras, chegaríamos á mesma proba de forza que tivemos no noso último escenario político. Pero, que grao de loucura levaría ao Goberno federal a desexar alcanzar, xamais, tales extremos? Na loita contra Gran Bretaña unha parte do imperio enfrontouse con outra. A parte máis numerosa atentou contra os dereitos da parte menos numerosa. O que se intentou facer foi inxusto e imprudente, pero teoricamente falando non era de todo quimérico. En cambio, no caso que estamos supoñendo, cal será a contenda? E cales serán as partes? Uns cantos representantes do pobo estarán enfrontados ao pobo mesmo, ou máis ben, un grupo de representantes enfrontarase a trece grupos de representantes con todo o conxunto do electorado apoiando a estes últimos.

A aqueles que profetizan a desaparición dos Gobernos estatais²²⁴ só lles queda imaxinarse que o Goberno federal

²²⁴ *Brutus*, Carta I, *Opus cit.*, p. 169. (N. dos T.).

vaia formar, de antemán, unha forza militar para impulsar os seus ambiciosos proxectos. Se aínda fixese falta a estas alturas probar o irreal que resulta este perigo, entón os razoamentos xa expostos non fixeron efecto algún. Tanto o pobo como os Estados terían que elixir, durante un período suficientemente longo, unha serie de homes dispostos a traizoalos. Durante este período os traidores terían que seguir un plan uniforme e sistemático de expansión da forza militar. Os Governos e o pobo dos Estados terían que observar a tormenta que se aveciña en silencio e pasividade, subministrando os materiais necesarios para que ao final a tormenta descargue os seus efectos sobre as súas propias cabezas. A todos nos ten que parecer isto máis como o sono incoherente dun delirio de ansiedade que as sensatas preocupacións do máis xenuíno patriotismo. A pesar de ser tan extravagante este suposto, supoñamos que se fixese realidade: que se forma un exército regular, equiparable aos recursos do país e absolutamente fiel ao Goberno federal. Aínda así, non sería excesivo concluír que, co pobo da súa parte, os Governos estatais poderían resistir este perigo. Segundo os cálculos máis fiables, un exército permanente non pode exceder como máximo unha centésima do total da poboación dun país, ou un 25% dos que poden portar armas. Nos Estados Unidos esta proporción non daría un exército de máis duns 25 a 30.000 homes. Contra isto opoñeríase unha milicia composta de case medio millón de cidadáns armados, dirixidos por oficiais elixidos por eles mesmos, loitando por liberdades que teñen en común, unidos e dirixidos por Governos que gozan do seu afecto e confianza. Non é probable que unha milicia así poida ser vencida por este número de tropas regulares. Os que máis saben da recente resistencia deste país ás armas británicas tenderán a concluír que é imposible. Á parte da vantaxe de estar perfectamente armados, e os americanos estano case máis que calquera outra nación, a existencia de Governos inferiores ligados ao pobo e autorizados para nomear aos oficiais da milicia supón unha barreira contra

as iniciativas da ambición que resulta superior a calquera outro que se poida establecer baixo un Goberno de estrutura simple. Os diversos reinos europeos manteñen unhas forzas militares tan extensas como o permiten os recursos públicos e, a pesar diso, os Gobernos teñen medo a confiarlle armas ao pobo, pois con esta axuda cabe a posibilidade de que consigan librarse do seu xugo. Pero se o pobo posúe ademais a vantaxe adicional de ter elixido e dispor de Gobernos locais que poidan dirixir a forza nacional coa lexitimidade da vontade nacional, e se hai oficiais nomeados polo devandito Goberno de entre a milicia, fieis a este Goberno e á milicia, poderíamos aseverar, coa maior certeza, que cada tirano europeo rapidamente caería derrubado do seu trono a pesar de estar rodeado das súas lexións. Non debemos insultar aos libres e atentos cidadáns de América, insinuando que terían menor capacidade para defender os seus dereitos xa adquiridos que uns súbditos dominados por un poder arbitrario, que se esforzan en recuperar os seus dereitos de mans dos seus opresores. Non faldemos máis ao respecto aos nosos cidadáns, predicindo que se deixarían reducir a unha submisión cega e mansa, á longa cadea de medidas insidiosas que han de levar cara a e producir esta submisión.

O argumento a este respecto pódese resumir de xeito conciso e totalmente concluínte. Segundo a forma que se lle dea ao Goberno federal, rematará tendo ou non suficiente dependencia do pobo. Se se dá o primeiro caso, por causa da súa dependencia estará limitado a non formar plans que susciten o rexeitamento do seu electorado. Se se dá o segundo, non terá a confianza do pobo, e os seus plans para usurpar o poder serán facilmente vencidos polos Gobernos dos Estados, apoiados polo pobo.

Resumindo este capítulo e o anterior: temos acumulado a máis absoluta evidencia de que os poderes que prevemos outorgar ao Goberno federal resultan absolutamente necesarios para alcanzar os fins da Unión, e menos formidables que os que permanecen reservados aos Estados membros. Todas

as alarmas que soan a causa dunha premeditada aniquilación final dos Gobernos dos Estados deben ser consideradas, por dicilo con xenerosidade, como temores quiméricos duns cantos individuos.

Publius [Madison]

Número 47

Como concibir e aplicar o principio de separación de poderes

The Independent Journal, 30 de xaneiro de 1788

Despois de repasar a forma xeral do Goberno proposto e o conxunto xeral dos poderes que se lle encomendaron, procederemos agora a examinar a estrutura específica deste Goberno e a distribución destes poderes entre as súas partes constitutivas.

Unha das principais obxeccións que repiten os máis respectados adversarios da Constitución é a súa suposta violación da máxima política de que se deben separar e diferenciar as ramas lexislativa, executiva e xudicial. Afirmán que na estrutura do Goberno federal non parece que se tivese en conta esta precaución tan esencial para a protección da liberdade. As diversas ramas do poder estarían, ao seu entender, distribuídas e mesturadas dun xeito tal que destrúe toda simetría e beleza na súa estrutura, e que expón a algunhas das partes máis esenciais do edificio ao perigo de ser esmagadas polo peso desproporcionado doutras²²⁵.

Esta obxección baséase na verdade política de maior valor intrínseco e leva o selo dos máis ilustrados defensores da liberdade. A tiranía defínese, en rigor, como a concentración de todos os poderes lexislativos, executivos e xudiciais nas mesmas mans, sexan as dun só individuo, duns poucos, ou de

²²⁵ Tese de *Brutus*, nas súas cartas V e XVI; Vid. B. Bailyn, *Opus cit.*, p. 499 e ss. (N. dos T.).

moitos, xa se trate de poderes herdados, autoproclamados, ou electivos. Polo tanto, se a Constitución federal realmente fose censurable ou ben por tamaño acumulación de poderes, ou ben pola confusión de poderes cunha perigosa tendencia cara á acumulación, non faría falta esgrimir argumentos adicionais para infundir unha reprobación universal do sistema proposto pola Convención. Pero estou convencido de que lle quedará claro a todo o mundo que a devandita acusación carece de fundamento, e que a máxima sobre a que se sustenta foi totalmente mal entendida e empregada. Para formarnos unhas ideas acertadas sobre este tema tan importante, debemos investigar en que sentido deben estar separadas e diferenciadas as tres grandes ramas do poder para asegurar a liberdade.

O oráculo que sempre se consulta e cita neste tema é o célebre Montesquieu. Se ben non é o autor deste valioso precepto da ciencia política, ten polo menos o mérito de presentar e recomendalo publicamente do xeito máis eficaz. En primeiro lugar, esforcémonos por determinar que sentido lle dá nesta cuestión.

A Constitución británica é para Montesquieu o que Homero foi para os autores didácticos da poesía épica. Estes consideraron a obra do bardo inmortal como o modelo perfecto do que debían extraer os principios e as regras da arte épica, e sobre a cal xulgar toda obra análoga. Do mesmo modo, este gran pensador político parece ter considerado a Constitución inglesa como o estándar ou, para usar as súas palabras, como o espello da liberdade política. Presentou en forma de verdades elementais o que constitúen os diversos principios cardinais do devandito sistema. Polo tanto, para estar seguros de que non interpretamos mal o seu significado neste caso, debemos volver á fonte da cal xorde esta máxima.

Por pouco que afondemos na Constitución británica, percibiremos que de ningún modo están totalmente separados e diferenciados entre si os poderes lexislativo, executivo e xudicial. En efecto, o xefe do executivo forma parte íntegra da autoridade

lexislativa. Só el ten a prerrogativa de facer tratados con soberanos estranxeiros, e unha vez subscritos, teñen toda a forza dun acto lexislativo, aínda que con certas limitacións. todos os membros da rama xudicial son nomeados por el, e cando el o desexa pode destituílos co consentimento de ambas as dúas cámaras do Parlamento, que forman un dos seus consellos constitucionais. Parte do lexislativo tamén se constitúe nun gran consello constitucional para o xefe do executivo, e é, por outra parte, a única depositaría do poder xudicial en casos de axuizamento deste, e está investido da xurisdición de última instancia en todos os demais casos. Os xuíces están tan conectados co poder lexislativo que a miúdo frecuentan e interveñen nas súas deliberacións, aínda que non poidan participar nas votacións.

Destes feitos que guiaban a Montesquieu podemos inferir claramente que ao dicir que «non hai liberdade cando na mesma persoa ou no mesmo corpo de maxistrados áchanse reunidos o poder executivo e o poder lexislativo» ou «se o poder xudicial non se acha separado do poder lexislativo e do poder executivo», non quería expresar unha ausencia total de *intervención parcial* nos actos das outras ramas, ou de *control* sobre elas²²⁶. O seu significado, segundo se desprende das súas propias palabras, e mesmo máis concluintemente do exemplo que examina, só pode ser este: infrínxense os principios fundamentais dunha constitución libre cando *todo* o poder dunha rama é exercido polas mesmas mans que posúen *todo* o poder doutra rama. No exemplo que examinou, este tería sido o caso se o rei, como única cabeza do executivo, tamén posuía todo o poder lexislativo ou a suprema administración da xustiza; ou se o corpo lexislativo íntegro posuía a suprema autoridade xudicial ou executiva. Pero este non é un dos fallos daquela Constitución. Quen ostenta todo o poder executivo non pode, pola súa propia conta, facer unha lei, aínda que si pode vetar

²²⁶ Véxase Montesquieu, *O espírito das leis*, Vol.1, Libro XI, cap. 6. (N. dos T.).

calquera lei; nin pode administrar xustiza persoalmente, aínda que nomea aos que a administran. Os xuíces non poden exercer ningunha autoridade do poder executivo, aínda que xermolasen da cepa executiva; nin ningunha función lexislativa, aínda que estean aconsellados polos corpos lexislativos. O lexislativo no seu conxunto non pode levar a cabo ningún acto xudicial, aínda que poida depoñer xuíces por medio dun acto conxunto de dúas das súas cámaras, e unha destas cámaras posúe o poder xudicial de última instancia. Unha vez máis: o lexislativo no seu conxunto non ten atribucións do poder executivo, aínda que unha das súas cámaras sexa a suprema maxistratura executiva, e a outra poida xulgar e condenar a calquera cargo inferior da executiva cando se procesa a esta rama.

As razóns nas que basea as súas máximas son unha demostración adicional do sentido que quería darlles Montesquieu. «Cando na mesma persoa ou no mesmo corpo de maxistrados áchanse reunidos o poder executivo e o poder lexislativo,» di el, «non hai liberdade, porque se pode rexeitar que *o mesmo* monarca ou *o mesmo* senado *promulguen* leis tiránicas para *aplicalas* tiranicamente.» E outra vez: «Se o poder xudicial encóntrase unido ao lexislativo, sería arbitraria a potestade sobre a vida e a liberdade dos cidadáns, pois *o xuíz* sería *lexislador*. Se se presenta unido ao poder executivo, *o xuíz* podería ter a forza *dun tirano*»²²⁷. Algunhas destas razóns están máis pormenorizadas noutras pasaxes, pero a breve exposición delas que realizamos, establece con suficiente claridade o sentido que lle demos a esta célebre máxima de tan respectado autor.

Se profundamos nas Constitucións dos diversos Estados, descubrimos que, a pesar da terminoloxía enfática e a veces desmedida que adoitan empregar para establecer esta máxima, non hai nin un só caso en que se mantivesen absolutamente separadas e diferenciadas as diversas ramas do poder. O Estado

²²⁷ *Ibidem.* (N. dos T.).

de Nova Hampshire, que ten a Constitución máis recente, recoñece o imposible e inapropiado que sería evitar toda mestura destas ramas, pero matizou a doutrina declarando «que os poderes legislativo, executivo e xudicial deberían permanecer separados e independentes uns dos outros *ata o extremo permitido por un Goberno libre; ou ata o punto que estea en acorde con aquela cadea de interrelacións que enlaza o tecido enteiro da Constitución nunha unión indisoluble de unidade e amizade*». Polo tanto, a súa Constitución mestura estas ramas de varios xeitos. O Senado, que é unha parte da rama legislativa, tamén constitúe un tribunal de xustiza para a censura política do executivo²²⁸. O presidente, sendo xefe da rama executiva, ademais preside no Senado; e á parte de ter sempre un voto ao igual que os demais membros, ten o voto decisivo en caso de empate. A persoa que encabezará o executivo é elixida anualmente pola rama legislativa, e os membros desta rama elixen ao seu consello de entre as súas propias filas. Varios cargos do Estado tamén son nomeados polo poder legislativo, e os membros da rama xudicial son nomeados pola rama executiva.

Ao expresar este artigo fundamental de liberdade, a Constitución de Massachusetts mantivo unha cautela suficiente pero menos extensa. Declara que «a rama legislativa nunca exercerá poderes das ramas executiva e xudicial, nin sequera un deles; a rama executiva nunca exercerá os poderes das ramas legislativa e xudicial, nin sequera un deles; a rama xudicial nunca exercerá os poderes das ramas legislativa e executiva, nin sequera un deles». Esta declaración correspóndese de xeito preciso ao expresado na doutrina de Montesquieu, como antes a explicamos, e non foi violada pola Convención en ningún dos seus puntos. Soamente chega a prohibir que unha rama enteira exerza os poderes doutra rama. Pero na mesma Constitución á que acompaña como prólogo permitiuse que haxa unha mes-

²²⁸ «Impeachment», no inglés orixinal. (N. dos T.).

tura parcial de poderes. O xefe do executivo ten un limitado poder de veto sobre o corpo lexislativo, e o Senado, aínda que sexa parte do lexislativo, é o tribunal para a censura política do executivo²²⁹, tanto da rama executiva coma da xudicial. Os membros da rama xudicial son, de novo, nomeados pola rama executiva e poden ser depostos pola mesma se así o indican as dúas cámaras lexislativas. Finalmente, un certo número de cargos do Goberno son nomeados cada ano pola rama lexislativa. Dado que o nomeamento de cargos, sobre todo da rama executiva, é por natureza unha función executiva, vemos unha ocasión en que os pais fundadores desta constitución violaron a regra que eles mesmos estableceron.

Pasarei por alto as Constitucións de Rhode Island e Connecticut, pois son anteriores á Revolución. De feito, foron escritas incluso antes de que chegase a ser obxecto de atención política este principio que estamos comentando.

A Constitución de Nova York non contén ningunha declaración sobre o tema, pero parece mostrar claramente que tiveron en conta o perigo que xurdiría de mesturar indebidamente as diversas ramas do poder político. De todos modos, outórgalle ao xefe do executivo un control parcial sobre a rama lexislativa, e mesmo lle outorga un control parecido á rama xudicial; tamén mestura as ramas executiva e xudicial no exercicio deste control. Hai membros da rama lexislativa e executiva no seu consello de nomeamentos para cargos, tanto da rama executiva coma da xudicial. E o seu órgano de censura política e corrección de erros componse dunha das cámaras lexislativas xunto coas personalidades principais da rama xudicial.

A Constitución de Nova Jersey mesturou os diversos poderes de goberno máis que ningunha outra citada ata agora. O gobernador, que é o xefe do executivo, é nomeado polo poder lexislativo; é xuíz en materia ordinaria, de equidade, e do tribunal testamen-

²²⁹ *Ibidem.* (N. dos T.).

tario; é membro do Tribunal Supremo de Apelación, e presidente con voto dunha das cámaras lexislativas. Esta mesma cámara lexislativa actúa como consello executivo do gobernador, e xunto con este forma o Tribunal de Apelación. Os membros da rama xudicial son nomeados pola rama lexislativa e poden ser cesados por unha cámara tras ser axuizados pola outra.

Segundo a constitución de Pensilvania, o presidente, sendo xefe da rama executiva, será elixido anualmente nunha votación na que predominan membros da rama lexislativa. En conxunción cun consello executivo nomeará aos membros da rama xudicial e formará un tribunal para a censura política de calquera cargo tanto do poder xudicial como do executivo. Ao parecer, os xuíces do Tribunal Supremo e os xuíces de paz tamén poden ser cesados polo lexislativo; e existe ademais un poder executivo para outorgar perdóns en certos casos. Os membros do consello executivo convértense *ex officio* en xuíces de paz para todo o Estado.

En Delaware a rama lexislativa elixe cada ano ao xefe do executivo. Os presidentes das dúas cámaras lexislativas son vicepresidentes do poder executivo. O Tribunal Supremo de Apelación compóñeno o xefe do executivo e mais outros seis individuos, nomeados a medias por cada unha das cámaras lexislativas. En conxunción coa rama lexislativa, o xefe do executivo nomea aos demais xuíces. Nos diversos Estados parece ser que se permite que os membros do lexislativo sexan á vez xuíces de paz. Neste Estado os membros dunha cámara convértense *ex officio* en xuíces de paz, como o son tamén os membros do consello executivo. A rama lexislativa designa aos principais cargos da executiva; e unha das cámaras lexislativas constitúese en órgano de censura política. Calquera cargo público pode ser cesado por decisión do poder lexislativo.

Maryland adoptou esta máxima no sentido máis estrito, declarando que os poderes lexislativo, executivo e xudicial do Goberno deberán estar perpetuamente separados e diferen-

dos entre si. Non obstante, a súa Constitución establece que o xefe do executivo será nomeado pola rama lexislativa, e que os membros da rama xudicial serán nomeados pola rama executiva.

A linguaxe que utiliza Virxinia é mesmo máis directa neste tema. A súa Constitución declara «que os poderes lexislativo, executivo e xudicial estarán separados e diferenciados, para que ningún poida exercer poderes que pertencen propiamente a outro, nin poderá ninguén exercer simultaneamente os poderes de máis dun deles, coa excepción dos xuíces de xulgados de condados, que poderán ser elixidos a calquera das dúas Cámaras da Asemblea». Con todo, encontramos esta clara excepción con respecto aos membros dos xulgados inferiores, e ademais resulta que o xefe do executivo e o seu consello son nomeados polo poder lexislativo, que dous membros deste poden ser cesados cada tres anos polo lexislativo, e que os principais cargos tanto da rama executiva como da xudicial son nomeados por esta rama lexislativa. Tamén está concedida á rama lexislativa a atribución executiva do indulto nun caso concreto.

A Constitución de Carolina do Norte, que declara que «os poderes lexislativo, executivo e xudicial do Goberno deberán estar separados e diferenciados uns dos outros para sempre», á vez outorga á rama lexislativa o poder de nomear non só ao xefe do executivo, senón a todos os principais cargos, tanto desa rama como da xudicial.

A Constitución de Carolina do Sur establece que os xefes do executivo serán elixidos pola rama lexislativa. A estes últimos tamén lles outorga o poder de nomear aos membros da rama xudicial, incluíndo os xuíces de paz e os shériff, e de nomear aos cargos da rama executiva ata o grao de capitán do exército e da mariña do devandito Estado.

Na Constitución de Georgia, onde se declara que «as ramas lexislativa, executiva e xudicial estarán separadas e serán distintas, para que ningunha exerza os poderes que pertencen pro-

piamente a outra», descubrimos, así e todo, que a rama executiva é nomeada pola lexislativa, e que a prerrogativa executiva do indulto é exercida en última instancia pola rama lexislativa. Mesmo os xuíces de paz son nomeados polo lexislativo.

Ao citar estes casos en que non se mantiveron totalmente separadas e diferenciadas as ramas lexislativa, executiva e xudicial, non quero ser considerado como un defensor das formas concretas de estruturar os poderes nestes diversos Estados. Estou perfectamente informado de que, xunto cos moitos principios excelentes que mostran, tamén levan profundas marcas da présa e, máis aínda, da falta de experiencia baixo as cales foron creadas no seu día. Está claro que nalgúns casos foi violado o principio fundamental en consideración, por unha mestura excesiva ou mesmo unha consolidación dos diversos poderes, e que en ningunha delas conseguíuse manter na práctica aquela separación que está plasmada sobre o papel. O que desexaba demostrar é que a acusación contra o proxecto constitucional por vulnerar a sagrada máxima dun Goberno libre, nin se xustifica polo verdadeiro significado que o autor quería darlle a esta máxima, nin polo sentido que tivo ata agora en América. Seguiremos tratando este tema tan interesante no próximo capítulo.

Publius [Madison]

Número 48

Continuación do mesmo tema: o principio da separación de poderes na práctica

The Independent Journal, 30 de xaneiro de 1788

No último capítulo demostramos que a máxima política examinada non require que as ramas lexislativa, executiva e xudicial permanezan totalmente inconexas entre si. A continuación demostrarei que o grao de separación requirido por esta máxima como esencial para un Goberno libre, non poderá ser debida-

mente mantido na práctica a menos que estas ramas estean conectadas e entrelazadas entre si o suficiente como para dar a cada unha un control constitucional sobre as demais.

Todas as partes están de acordo en que os poderes propiamente posuídos por unha rama non deberían ser administrados directa ou integramente por ningunha das outras. Tamén é evidente que ningunha delas debería posuír unha influencia dominante directa ou indirectamente sobre as outras ramas na administración dos seus poderes respectivos. Non se pode negar a natureza expansiva do poder, e por iso debería ser freado para evitar que exceda os límites que se lle asignaron. Polo tanto, tras distinguir teoricamente as diversas clases de poderes, que por natureza se dividen en poder lexislativo, executivo e xudicial, a seguinte e máis difícil tarefa é a de prover algunha garantía práctica para cada un deles ante posibles usurpacións por parte dos demais. A gran cuestión a resolver sería entón a de determinar que seguridade se lles debería ofrecer.

Será suficiente con establecer de maneira precisa os límites destas ramas na Constitución do Goberno, e de confiar nestas barreiras de papel ante o espírito expansionista do poder? Ao parecer, a maioría dos pais fundadores das Constitucións americanas puxeron a súa confianza nesta medida de seguridade. Pero a experiencia ensínanos que sobrevaloramos a eficacia desta provisión, e que será necesario e mesmo indispensable establecer algunha defensa máis acaída para protexer aos membros do Goberno menos fortes dos máis poderosos.

Por todas partes vemos como a rama lexislativa estende a súa esfera de actividade e atrae todo poder cara ao seu impetuoso vórtice. Teñen tanto mérito os fundadores da nosa república, pola sabedoría mostrada nos seus deseños, que a tarefa de sinalar os seus erros non pode resultar máis desagradable. Pero por respecto á verdade, sentímonos obrigados a sinalar o seguinte: parece como se non consideraran nin por un instante outra ameaza á liberdade que non fose a dunha inflada e voraz xefa-

tura do Goberno con privilexios hereditarios, apoiada e fortalecida por unha autoridade lexislativa hereditaria. Dá a impresión de que se esqueceron do perigo que existe de usurpacións por parte do poder lexislativo, o cal, acumulando todo o poder nun único ámbito, levaríanos á mesma tiranía que as usurpacións de poder por parte do executivo.

Nun Goberno onde un monarca hereditario ten numerosas e extensas atribucións de poder, é xusto que se xulgue á rama executiva como a fonte de perigo, e que sexa vixiada con todo o celo da devoción á liberdade. Nunha democracia onde unha multitude de persoas exercen directamente as funcións lexislativas e están continuamente expostas ás ambiciosas intrigas da xefatura do Goberno, que se aproveita da súa incapacidade para deliberar de maneira regular e de chegar a medidas concertadas, é perfectamente posible que a tiranía xurda deste foco se se dá unha situación de crise propicia para iso. Pero nunha república representativa, onde a xefatura do Goberno está coadadosamente limitada tanto na extensión do seu poder como na duración do seu mandato, mentres que o poder lexislativo exerce unha asemblea que a miúdo inflúe sobre o pobo, que confía con ousadía na súa propia forza e que sentirá todas as paixóns que motivan a unha multitude sen que o seu número sexa unha barreira para lograr os obxectivos das súas paixóns por medios racionais, sería máis ben contra a vehemente ambición desta rama contra a que o pobo debería envorcar todo o seu celo e esgotar todas as súas precaucións.

Hai outras circunstancias polas cales a rama lexislativa mantén a superioridade nos nosos Gobernos. Sendo os seus poderes constitucionais máis extensos e á vez menos susceptibles de límites precisos, con maior facilidade poderá encubrir con complexas medidas indirectas as súas usurpacións do poder das outras ramas. É frecuente que en cuestións da aplicación de certas medidas xurda nun corpo lexislativo algunha cuestión que requira un entendemento mutuo sobre se se ha de estender

fóra da esfera da súa competencia lexislativa. En cambio, o poder executivo está restrinxido a un círculo máis reducido e é máis simple na súa natureza, e o poder xudicial está limitado por uns confíns mesmo máis concretos. Por iso, un proxecto de usurpación de poderes efectuado por calquera destas dúas ramas sería inmediatamente manifesto e veríase frustrado. E non remata alí o asunto: a rama lexislativa é a única que ten acceso ao peto dos contribuíntes. En certas Constitucións ten plena discreción ao respecto e, en todas elas, mantén a influencia principal sobre o que se lle paga aos funcionarios das outras ramas. Xorde así unha dependencia da primeira por parte destas outras ramas, o cal lle dá mesmo máis vía para a expansión.

Lembrei as nosas propias experiencias para manifestar a veracidade do que expoño sobre este tema. Se fose necesario verificar estas experiencias con probas concretas, poderíamos ofrecer múltiples exemplos. Podería aportar probas abundantes das actas e dos arquivos de cada Estado da Unión. Pero para presentar evidencia dun xeito máis conciso, aínda que igualmente convincente, porei dous exemplos de senllos Estados e apoiareime en dúas autoridades indiscutibles.

O primeiro caso encontrámolo en Virxinia, un Estado que, como vimos, declara expresamente na súa Constitución que as tres grandes ramas non deberían estar entrelazadas. A autoridade na que se basea este argumento é a do señor Jefferson, que ademais das súas referencias como conselleiro de operacións dun Goberno, foi Xefe de Goberno do devandito Estado. Para poder expresar de cheo as súas ideas, derivadas da súa experiencia neste tema, será necesario que citemos unha pasaxe de certa extensión extraída das súas moi interesantes *Notas sobre o Estado de Virxinia*:

«todos os poderes lexislativos, executivos e xudiciais do Goberno reúnen no corpo lexislativo. A concentración destes poderes nunhas mesmas mans encaixa perfectamente coa definición do que é un Goberno

despótico. Non ofrece ningún alivio o feito de que estes poderes os estea exercendo unha pluralidade de homes e non un só. É indiscutible que serán tan opresivos 173 déspotas como o sería un só, e os que dubidan diso, que vexan o sucedido na República de Venecia. Valeranos de pouco o habelos elixido nós mesmos. Non fixemos unha Revolución para establecer un Goberno de *despotismo electivo*. Loitamos por un que estivese fundado non só en principios de liberdade, senón que ademais tivera os poderes de Goberno divididos e equilibrados entre varios corpos de maxistrados, e que ningún deles puidera transcender os seus límites legais sen ser eficazmente freado e restrinxido polos demais. Por esta razón, a Convención que aprobou o estatuto de Goberno puxo como fundamento que as ramas lexislativa, executiva e xudicial estivesen separadas e diferenciadas, para que ninguén puidera exercer á vez os poderes de máis dunha delas. *Pero non se estableceu ningunha barreira entre estes distintos poderes*. Os órganos xudiciais e executivos dependen do lexislativo para a súa retribución nos seus cargos, e mesmo para a súa permanencia en certos casos. Por iso se a rama lexislativa asume poderes executivos ou xudiciais, non é probable que xurda unha oposición a iso e se xurdise non poderá ser eficaz, posto que as formas de proceder da Asemblea pódense converter en disposicións que obrigan ás outras ramas. Así, *en moitas ocasións, tomou decisións sobre dereitos que deberían ter sido decididos no sistema xudicial, e cando está en sesión a Asemblea, é cada vez máis habitual e frecuente que dirixa ao poder executivo*»²³⁰.

O outro Estado que utilizarei como exemplo é o de Pensilvania, e a outra autoridade á que me refiro é o Consello de Censores, que se reuniu entre 1783 e 1784. Segundo indicaba a Constitución,

²³⁰ Thomas Jefferson, *Notes on the State of Virginia*, Query XIII, en Thomas Jefferson, *Writings*, M. Peterson (Ed.), Washington: Library of America, 1984; p. 324. (N. dos T.).

unha parte das obrigas deste corpo incluía a de «investigar se a Constitución se mantivo incólume en todas as súas partes, e se as ramas lexislativa e executiva do Goberno cumpriron coas súas obrigas como gardiáns do pobo, ou se asumiron para si ou exerceron poderes distintos ou maiores que os que lles son outorgados pola Constitución». Ao cumprir coa tarefa encomendada, o consello necesariamente debía comparar tanto os actos do poder lexislativo como do executivo cos poderes constitucionais destas ramas. Dos feitos enumerados e segundo o que indica a maioría de ambos os dous bandos no consello, dedúcese que a Constitución foi descaradamente violada polo poder lexislativo en destacadas ocasións.

Un gran número de leis foron aprobadas vulnerando, sen unha clara necesidade diso, a regra que require que calquera proposta de lei que afecte ao público estea previamente impresa para unha avaliación pública, sendo esta unha das principais precaucións utilizadas na Constitución para evitar actos lexislativos indebidos. Foi vulnerado o dereito constitucional a ter un xuízo ante un xurado, asumíronse poderes non delegados pola Constitución, e usurpáronse certos poderes do executivo. En ocasións foron modificados os soldos dos xuíces, que han de permanecer invariables segundo indica de xeito expreso a Constitución; e con frecuencia a rama lexislativa tomou nas súas mans o poder decisorio de casos que estaban baixo control xudicial.

Os que queiran ver os detalles concretos de cada unha destas cuestións poden consultar as actas do consello, pois están publicadas. Algúns casos poden derivar de circunstancias concretas relacionadas coa guerra, pero pódese considerar á maioría como o froito espontáneo dun Goberno mal constituído.

Parece ser que a rama executiva tamén cometeu numerosos actos inconstitucionais, pero hai tres observacións que se deberían facer ao respecto. *Primeiro*, a gran maioría das veces xurdiron en situacións de necesidade por mor da guerra, ou ben se fixeron seguindo as recomendacións do Congreso ou do

comandante en xefe. *Segundo*, na maioría dos casos restantes axustábanse aos desexos expresos ou públicos da rama lexislativa. *Terceiro*, a rama executiva de Pensilvania distínguese da dos demais Estados por posuír moitos membros. Neste sentido parece tanto a unha asemblea lexislativa como a un consello executivo. É máis fácil que se adopten medidas non autorizadas cando a rama executiva non está xestionada por un só ou por uns poucos, pois entón elúdese calquera responsabilidade individual á hora de asumir responsabilidades polos actos deste corpo, e todos senten seguridade no exemplo e na influencia mutua dos demais membros.

Baseándome nestas observacións, é razoable concluír que unha mera demarcación sobre o papel²³¹ do que son os límites constitucionais das diversas ramas, resulta de todo punto insuficiente para protexernos de usurpacións de poder que levan a unha concentración tiránica de todos os poderes de goberno nunhas mesmas mans.

Publius [Madison]

Número 49

Continuación do mesmo tema: o poder constituínte e as infraccións á Constitución

The Independent Journal, 2 de febreiro de 1788

O autor das *Notas sobre o Estado de Virxinia* que citamos no capítulo anterior inclúe, xunto con esa obra tan valiosa, un borrador preparado para unha convención que debía convocar a asemblea lexislativa en 1783 co fin de adoptar unha Constitución para a devandita comunidade. Como todo o que saíu da súa pluma, este plan ofrece un cambio na forma de pensar, algo orixinal, profundo e acertado. Máis alá disto, merece a nosa atención por mostrar tanto unha fervente devoción á forma republicana de

²³¹ «demarcation on parchment», no orixinal. (N. dos T.)

gobierno, como unha visión ilustrada das perigosas tendencias das que debería gardarse. É posible que proceda del unha das precaucións propostas, e ao cabo parece depender dela para salvagardar as ramas de poder máis débiles ante as usurpacións das máis fortes. Posto que está directamente relacionada co tema da nosa investigación, non a deberíamos pasar por alto.

Propón que «cada vez que dúas das tres ramas do Goberno estén de acordo, expresando cada unha a opinión favorable de dous terzos dos seus membros, indicando que é necesaria unha convención para modificar a Constitución, ou para *corrixir infraccións dela*, convocarase unha convención a este fin»²³².

Habida conta que o pobo constitúe a única fonte lexítima de poder, e que del emana a carta constitucional da que derivan os seus poderes as diversas ramas do Goberno, para axustarnos escrupulosamente á teoría republicana teremos que recorrer á mesma autoridade orixinaria cando sexa necesario aumentar, diminuír ou remodelar os poderes do Goberno, e cada vez que algunha rama estea invadindo a autoridade constitucional das outras. Dado que as diversas ramas están perfectamente coordinadas segundo os termos do seu cometido común, é evidente que ningunha delas pode pretender ter un dereito exclusivo ou superior para decidir os límites entre os seus poderes respectivos. Sen apelar ao pobo mesmo, como se poderán evitar as usurpacións por parte do máis forte ou reparar danos causados ao máis débil? O pobo, como garantía última de todo poder, é o único que pode declarar cal é o seu verdadeiro sentido e asegurar o seu cumprimento.

Está claro que este razoamento posúe gran forza, e que debe considerarse a efectos de mostrar unha vía constitucional disposta e aberta ao pobo, co fin de que poida ser este quen decida en ocasións importantes e extraordinarias. Pero xorden obxecións insuperables ante a proposta de recorrer ao pobo en todos

²³² Thomas Jefferson, *Opus cit.*, p. 336-346. (N. dos T.).

os casos relacionados con manter ás diversas ramas do poder dentro dos seus límites constitucionais.

En primeiro lugar, esta disposición non se estende ao caso dunha unión de dúas ramas contra a outra. Se a autoridade lexislativa, que posúe tantos medios para influír nas intencións das outras, puidera conseguir o apoio de calquera das outras dúas ramas, ou dun terzo dos seus membros, a outra rama non podería derivar ningunha axuda desta disposición preventiva. Non obstante, non profundarei nesta obxección, pois máis que contraria ao principio mesmo, pódese considerar como contraria ás modificacións do principio.

Outra obxección que se podería considerar como inherente ao principio sería esta: como cada recurso ao pobo implica algún defecto no Goberno, se se fixera a miúdo o Goberno perdería boa parte da veneración que o tempo confire a todas as cousas, e sen a cal poden sufrir inestabilidade mesmo os Gobernos máis sabios e libres. Se é verdade que todos os Gobernos descansan na opinión pública, é igualmente certo que a forza das opinións de cada individuo e a influencia real que estas exercen sobre a súa conduta dependen, en gran medida, do número de persoas que se imaxina de acordo coa súa opinión. A razón humana, como o ser humano mesmo, é tímida e cautelosa cando está soa, e consegue firmeza e confianza segundo o número de persoas coas que está asociada. Cando os exemplos que fortalecen unha opinión son á vez *antigos* e *numerosos*, sábese que terán un efecto dobre. Nunha nación de filósofos habería que ignorar esta consideración, pois unha reverencia polas leis estaría o suficientemente inculcada pola voz dunha razón ilustrada. Pero unha nación de filósofos é tan ficticia como a filosófica raza de reis que tanto botaba de menos Platón. En todas as demais nacións, un Goberno racional non considerará como unha vantaxe superflua o poder ter á opinión pública da súa parte.

Hai unha obxección mesmo máis sería á idea de considerar cuestións constitucionais con frecuencia ante a sociedade

enteira para que esta decida sobre elas: o perigo de que se puidese enturbar a paz pública, caldeando en demasía as paixóns públicas. Temos que confesar que estes experimentos son dunha natureza tan delicada que non deberían ser repetidos innecesariamente, aínda que teñamos éxito nas revisións das nosas formas de Goberno actuais, o cal, todo hai que dicilo, fai honor á virtude e intelixencia do pobo de América. Debemos lembrar que todas as constitucións existentes foron concluídas no medio dun perigo que reprimía as paixóns máis contrarias á orde e á concordia, en medio dunha confianza entusiasta do pobo cara aos seus líderes patrióticos, o cal atenuaba a frecuente diversidade de opinións en grandes cuestións nacionais, en medio dun ardor universal por novas e contrapostas formas, xurdido do resentimento e da indignación universal que existía contra o antigo Goberno. Naquel tempo ningún partido relacionado cos cambios efectuados ou os abusos a reformar podía interferir na operación. No futuro, polo xeral, podemos esperar situacións que non vaian presentar esta mesma seguridade ante o suposto perigo.

Pero a maior obxección de todas é que as decisións que probablemente resulten de apelar ao pobo non responderán ao obxectivo de manter o equilibrio constitucional do Goberno. Vimos como os Gobernos republicanos tenden a ampliar o poder lexislativo a expensas dos demais poderes²³³. Por iso, normalmente serán as ramas executiva e xudicial as que apelen ao pobo. Pero sexa cal sexa a súa orixe, todas as ramas terán as mesmas vantaxes nesta pugna? Vexamos as súas diversas situacións. Os membros das ramas executiva e xudicial serán poucos en número e coñecidos por só unha pequena parte do pobo. Os membros da rama xudicial, pola forma de nomealos e a súa permanencia, estarán demasiado distantes do pobo para poder compartir as súas predileccións. Os membros da rama

²³³ Véxase artigo N° 48 *supra*. (N. dos T.).

executiva adoitan ser vistos con receo, e a súa administración sempre estará ameazada pola posibilidade de ser reproble ou impopular. En cambio, a rama lexislativa está composta de numerosos individuos, que están distribuídos entre o pobo en xeral, vivindo entre eles. Polos seus vínculos de sangue, de amizade, e de relacións sociais, abarcan unha gran parte do sector máis influínte da sociedade. A natureza do seu labor público fai que teñan unha influencia persoal entre a xente, e que teñan máis proximidade como gardiáns confidenciais dos dereitos e liberdades do pobo. Con estas vantaxes é practicamente inimaxinable que a rama oposta poida ter unha posibilidade similar de conseguir un resultado favorable.

Pero non se trata só de que a rama lexislativa vaia ter maior éxito en defender a súa causa ante o pobo. Os representantes do pobo seguramente serán constituídos como xuíces nesta contenda. A mesma influencia que lles gañou a elección á rama lexislativa asegurarlles ademais a elección como membros da Convención. Se non é así con todos, seguramente será o caso de moitos deles, e é probable que sexan elixidos aqueles líderes dos que depende todo en este tipo de corpos políticos. En resumo, a Convención estaría composta principalmente de persoas que foron, son no momento actual, ou esperan ser algún día membros da rama cuxa conduta está sendo xulgada. Polo tanto, serían á vez xuíz e parte do contencioso a decidir.

En ocasións pode ocorrer que se apele ao público en casos que no vaian prexudicar tanto ás ramas executiva e xudicial. Os abusos da rama lexislativa poderían ser tan flagrantes e tan repentinos que non admitan ningunha reinterpretación enganosa. Un segmento poderoso desta rama podería aliarse coas outras ramas. O poder executivo podería estar en mans dalgún favorito do pobo. En tal caso, os prexuízos a favor da rama lexislativa poderían influír menos na decisión do público. Pero aínda así, nunca se decidiría esta cuestión polos seus propios méritos. Estaría influída inevitablemente polas posturas das partes xa

establecidas, ou de correntes que xurdisen en torno á cuestión a tratar. Veríase influída por persoas de distinguido carácter e gran prestixio público. Decidirían o asunto as mesmas persoas que foron axentes ou adversarios das medidas en cuestión. Polo tanto, sería unha decisión xulgada polas *paixóns* do público, non pola súa *razón*. Agora ben, o Goberno debería estar controlado e regulado unicamente pola razón da cidadanía. En cambio, as súas paixóns deberían estar controladas e reguladas polo Goberno.

Xa vimos no capítulo anterior que, á hora de confinar ás diversas ramas dentro dos límites dos seus dereitos legais, resultan insuficientes unhas simples declaracións nunha Constitución escrita. Para alcanzar este fin tampouco parece ser apropiado ou eficaz o apelar ao pobo continuamente. Non examinarei as disposicións doutra natureza contidas neste plan, para decidir se son adecuadas, pois algunhas están innegablemente fundadas en principios políticos firmes, e todas están estruturadas con singular xenio e precisión.

Publius [Madison]

Número 50

Continuación do mesmo tema: o poder constituínte e as infraccións á Constitución

The New York Packet, 5 de febreiro de 1788

Talvez se diga que, para *evitar ou corrixir algún incumprimento da Constitución*, en vez de recorrer *ocasionalmente* ao pobo, con todos os inconvenientes xa citados, sería máis apropiado e adecuado facer consultas populares *periodicamente*.

Hai que ter en conta que ao examinar estas opcións, non as considero necesariamente como xeitos de *alterar* a Constitución, senón que me limito a examinar a súa capacidade para *facela respectar*, mantendo ás diversas ramas do poder dentro duns

límites xuridicamente preestablecidos. Recorrer ao pobo cunha certa regularidade resulta xa de entrada tan pouco desexable como facelo segundo xurdan ocasións concretas para iso. Se se fixesen consultas a intervalos curtos, serían tan recentes as medidas a avaliar e rectificar, que cargarían con todo o peso das circunstancias que tenden a viciar e perverter o resultado das revisións esporádicas. Se se fixesen a intervalos longos, o comentario anterior aplicaríase a calquera medida que sexa recente, mentres que a maior distancia no tempo das outras ofrecerá a vantaxe dunha avaliación desapaixonada que estará contrarrestada por determinadas desvantaxes intrínsecas. En primeiro lugar, a posibilidade de que nun futuro afastado reaccione negativamente o público será unha forma moi feble de evitar que o poder chegue aos excesos aos que poida sentirse atraído no presente. Alguén pódese imaxinar que os 100 ou 200 membros que compoñen unha asemblea lexislativa e que perseguen teimosamente algún obxectivo predilecto saltándose as restricións impostas pola Constitución vaian frear o seu plan por consideracións relacionadas cunha posible censura da súa conduta que poida ter lugar a dez, quince ou vinte anos vista? Por outra parte, a miúdo ocorrerá que os abusos xa conseguirían o seu fin prexudicial antes de que entre en acción o remedio proposto, e cando non fose así, terían tempo suficiente para lograr unha infracción extensa, botando unhas raíces tan profundas que non serán fáciles de eliminar.

Nun dos Estados intentouse facer unha emenda da súa Constitución para corrixir unhas infraccións recentes, ademais de buscar outros fins adicionais. Como vimos, un dos obxectivos do Consello de Censores que se reuniu en Pensilvania en 1783 e 1784 foi o de investigar «se a Constitución foi vulnerada, e se as ramas lexislativa e executiva invadiron as competencias da outra». Este experimento político tan importante e novo merece ser examinado desde varios ángulos. Pode ser considerado pouco concluínte nalgúns temas por constituír un só experi-

mento levado a cabo en circunstancias un tanto particulares. Pero en canto ao caso en cuestión, inclúe certos feitos que me aventuraría a considerar como un exemplo íntegro e suficiente do razoamento que empreguei.

Primeiro, ao examinar os nomes dos membros do consello, vemos que polo menos algúns dos máis activos e destacados tamén eran membros activos e importantes de partidos xa existentes no devandito Estado.

Segundo, parece ser que os mesmos membros activos e destacados do consello tamén foron membros activos e influíntes das ramas lexislativa e executiva durante o período en cuestión, ou ben patrocinaban ou se opoñían ás mesmas medidas que estaban sendo xulgadas para determinar a súa constitucionalidade. Dous dos seus membros foran vicepresidentes do devandito Estado, e no septenio anterior varios deles formaran parte do consello executivo, outro fora presidente do parlamento, e bastantes foran membros destacados da asemblea lexislativa.

Terceiro, cada páxina das actas testifica do pernicioso efecto de todas estas circunstancias no ton das súas deliberacións. Durante toda a duración do consello, estivo dividido en dous partidos consolidados e violentos. Este feito recoñéceno os membros do consello, lamentándose diso, e aínda que non o chegasen a admitir, o ton das súas actas demóstrao coa mesma claridade. En todos os temas tratados, aínda que fosen de pouca importancia ou sen relación algunha entre si, sempre aparecen os mesmos nomes distribuídos en dous bandos enfrontados. Sen perigo algún de equivocarse e sen desexar ser crítico con ningún dos partidos ou cos seus membros, calquera observador obxectivo concluirá que nas súas decisións, desafortunadamente, prevaleceu a *paixón*, e non a *razón*. Cando os individuos exercen a súa razón fría e libremente sobre unha variedade de cuestións, inevitablemente formulan opinións diversas sobre algunhas delas. Pero cando están gobernados por unha paixón común, resultan idénticas as súas opinións, se é que as podemos chamar así.

Cuarto, como mínimo podemos dicir que, en varias ocasións, as decisións deste corpo parecen trabucar os límites establecidos para as ramas lexislativa e executiva, en vez de circunscribilas e retelas dentro das súas respectivas esferas constitucionais.

Quinto, nunca vin que as decisións deste consello sobre temas constitucionais, fosen correctas ou incorrectas, tivesen algún efecto en cambiar as prácticas xa establecidas polas interpretacións xurídicas da asemblea lexislativa. Se non me equivoco, parece ser que nunha ocasión a actual asemblea lexislativa chegou ata o extremo de rexeitar a interpretación xurídica que fixo o consello, e saíu vitoriosa da contenda.

Polo tanto, este corpo de censores mostra coas súas investigacións que existe unha enfermidade e, co seu exemplo, a ineficacia do remedio. Esta conclusión non pode ser invalidada alegando que o Estado en que tivo lugar este experimento estaba en crise, e que durante moito tempo xa estivera violentamente afervorado e invadido polo furor partidista. Podemos supoñer que nalgún futuro septenio este Estado vaia a estar libre da presenza de partidos políticos? Debemos supoñer que haberá algún Estado que non teña partidos durante este período ou calquera outro? Non deberíamos supoñer ou desexar algo así, pois a extinción dos partidos só pode ter lugar en situacións de ansiedade excepcional pola seguridade pública, ou ben, como adoita ser o caso, ao producirse unha extinción absoluta da liberdade.

Aínda que tomásemos a precaución de excluír a todas aquelas persoas que estiveron relacionadas co Goberno anterior de participar nestas asembleas elixidas polo pobo para avaliar os actos da anterior administración de goberno, non evitaríamos as dificultades inherentes a todo iso. Esta tarefa tan importante probablemente pasaría, entón, a mans duns individuos menos capacitados, que neste sentido non resultarían mellores que os outros. Aínda que non estivesen involucrados directamente na devandita administración de goberno, e non actuasen como

axentes directos das medidas a avaliar, seguramente serían participantes activos en partidos relacionados con estas medidas e serían elixidos co apoio destes.

Publius [Madison]

Número 51

Conclusión do mesmo tema: a separación de poderes e a combinación dos principios republicanos co sistema federal

The Independent Journal, 6 de febreiro de 1788

A que fórmula recorreremos para manter, na práctica, a necesaria división de poderes entre as diversas ramas, segundo o establecido na Constitución? A única resposta posible é que, como quer que todas as provisións externas son inadecuadas, haberá que solucionar o defecto construíndo unha estrutura interna de goberno tal que as súas diversas partes constitutivas poidan manter ás demais no seu sitio grazas á relación que establecen unhas con outras. Sen chegar a desenvolver integramente esta idea tan importante, aventurareime a facer unhas cantas observacións xerais que tal vez aclaren o noso argumento e nos axuden a formar un xuízo máis correcto sobre os principios e a estrutura de goberno propostos pola Convención.

É evidente que para poder establecer unha base suficiente para exercer os diversos poderes de goberno de forma independente e diferenciada, o cal todos admiten ata certo punto como algo esencial para preservar a liberdade, cada rama deberá posuír unha vontade propia. En consecuencia, cada rama debería estar organizada de tal xeito que os seus membros teñan a menor influencia posible no proceso de nomeamento dos membros das outras ramas. Para adherirnos estritamente a este principio faría falta que todos os nomeamentos a altos cargos das ramas executiva, lexislativa e xudicial estivesen en mans da fonte última de toda autoridade, o pobo, por vías que non

se comuniquen entre si. Talvez non sería tan difícil na práctica como parece sobre o papel, pero, de todos os xeitos, á hora de levalo a cabo xorden dificultades e custos adicionais. Por iso habería que permitir unha certa desviación do principio. En concreto, hai dúas razóns por las cales talvez sexa inapropiado insistir inflexiblemente niso á hora de crear o poder xudicial. En primeiro lugar, esta rama necesita de persoas que posúan certas calidades, polo cal resulta primordial que se teña en conta como asegurar a selección de cidadáns suficientemente cualificados. Segundo, ao ser nomeados para unha praza fixa nesa rama, rapidamente perderán calquera dependencia que sintan cara á autoridade que os elixiu.

É igualmente evidente que os membros de cada rama deberían ser tan independentes das outras ramas como sexa posible en canto á retribución económica asociada coa súa praza. Se os cargos do executivo ou os xuíces non son independentes do poder legislativo neste decisivo aspecto, a súa independencia noutros campos será puramente formal.

A nosa maior seguridade ante unha posible concentración paulatina dos diversos poderes nunha mesma rama virá de outorgar aos cargos que gobernan cada poder tanto medios constitucionais apropiados, canto motivos persoais para querer resistir tales usurpacións por parte doutros. Neste caso, como en calquera outro, a provisión para a defensa ha de axustarse á ameaza real dun ataque. A ambición debe constituír un contrapeso á ambición. Os intereses persoais dun individuo teñen que estar ligados aos dereitos constitucionais do posto que ocupa. O feito de que sexa necesario este tipo de recursos para limitar os abusos no Goberno pode ser un reflexo da natureza humana, pero ao fin e ao cabo, que é o Goberno senón o mellor reflexo da natureza humana? Se os seres humanos fósemos anxos, non nos faría falta un Goberno, e se estivésemos gobernados por anxos, non faría falta ter controis externos ou internos no Goberno. Ao deseñar un Goberno que ha de ser administrado por seres humanos sobre outros seres humanos, a maior dificultade radica

en que, primeiro, hai que habilitar ao Goberno para que controle aos cidadáns e, logo, obrígalo a controlarse a si mesmo. O principal xeito de controlar ao Goberno é, sen dúbida, facer que dependa do pobo, pero a experiencia mostrounos a necesidade de tomar outras precaucións adicionais.

En todo o universo de asuntos humanos, tanto privados como públicos, pódese observar esta política de establecer, a falta de mellores motivacións, uns intereses contrarios e enfrontados entre si. Encontramos isto, sobre todo, en calquera distribución de poderes subordinados, onde sempre se busca dividir aos diversos cargos e establecelos de tal xeito que cada un sexa un contrapeso a outro. Isto é, que os intereses privados de cada individuo actúen como sentinelas que velan polos dereitos públicos. Estes inventos da prudencia tamén serán necesarios na distribución dos poderes supremos do Estado.

Pero non é posible darlle a cada rama o mesmo grao de poder para defenderse. Nun Goberno republicano a autoridade lexislativa é necesariamente a dominante. Para solucionar este inconveniente fai falta dividir á rama lexislativa, facendo que as súas partes teñan diversos métodos de elección e principios de acción que difiran entre si, estando tan inconexos uns con respecto aos outros como permita a natureza das súas funcións comúns e a súa común dependencia do pobo. Tal vez sexan necesarias incluso maiores precaucións para evitar usurpacións perigosas. Xa que o peso da autoridade lexislativa require que esta sexa dividida, é posible que a debilidade do brazo executivo requira que este sexa fortalecido. A primeira vista, a defensa máis natural que se podería ofrecer ao xefe do executivo ante o poder lexislativo sería a do veto absoluto. Pero tal vez non sexa unha defensa de todo segura, nin suficiente. En situacións normais é posible que non sexa usado coa necesaria firmeza, e en situacións extraordinarias pode que se abuse deste recurso, utilizándoo de xeito desleal. Non se podería resolver este defecto do veto absoluto establecendo algún vínculo limitado entre a rama máis débil e a parte máis débil da rama máis

forte, para que esta última poida apoiar á primeira nos seus dereitos constitucionais sen afastarse demasiado das competencias da súa propia rama?

Se este razoamento está baseado en principios xustos, e estou convencido de que así é, ao aplicalos á Constitución federal veremos que non concorda de todo con eles, pero que as Constitucións dos diversos Estados axústanse infinitamente menos a estes principios. Hai, por outra parte, dúas consideracións particularmente aplicables ao sistema federal americano e que o sitúan baixo unha luz especialmente interesante.

Primeiro, nunha república unitaria todo o poder cedido polo pobo é administrado por un só Goberno, e evítanse as usurpacións de poder dividindo ao Goberno en varias ramas independentes entre si. Na república composta de América, o poder que delega o pobo está, primeiramente, dividido entre dous Governos, e logo a parte outorgada a cada Goberno está á súa vez dividida entre distintas ramas que son independentes unhas doutras. Por iso, o pobo goza dunha dobre seguridade con respecto aos seus dereitos: os diversos Governos controlaranse uns a outros, á vez que cada Goberno se controlará a si mesmo.

Segundo, nunha república é moi importante que se protexa non só á sociedade dos abusos que poidan cometer os seus gobernantes, senón tamén a unha parte da sociedade das inxustizas que poidan perpetrar outros segmentos da mesma. Entre diversas clases de cidadáns hai necesariamente intereses diversos. Se unha maioría se une en torno a certos intereses comúns, isto suporá unha ameaza para os dereitos da minoría. Só hai dúas formas de evitar este mal: crear unha vontade na comunidade que sexa independente da maioría, é dicir, da sociedade mesma, ou que a sociedade conteña cidadáns con características tan diversas como para facer moi improbable ou imposible unha alianza inxusta da maioría. O primeiro método predomina en todos os Governos que teñen unha autoridade hereditaria ou autoproclamada. No mellor dos casos só ofrece unha seguridade precaria, pois un poder que sexa independente do público será

tan capaz de adoptar as posicións inxustas da maioría como os intereses xustos da minoría, ou volveuse contra ambas as dúas.

O segundo método está exemplificado na república federal dos Estados Unidos. Toda a súa autoridade deriva da sociedade e depende dela, e a sociedade mesma estará fragmentada en tantas partes, intereses e clases de cidadáns que os dereitos de individuos ou dunha minoría apenas estarán ameazados polos intereses conxuntos da maioría. Nun Goberno libre debe haber a mesma seguridade para os dereitos civís que para os dereitos relixiosos. Nun caso fai falta ter unha multiplicidade de intereses e no outro unha multiplicidade de confesións relixiosas. En ambos os dous casos o grao de seguridade dependerá do número de intereses e de confesións, e isto suponse que estará en función do tamaño do país e do número de habitantes baixo un mesmo Goberno. Todo partidario sincero e reflexivo do sistema de Goberno republicano comprenderá que esta forma de ver o tema sitúa ao sistema federal baixo una luz moi favorable, pois mostra que canto máis se restrinxa o territorio da Unión á hora de formar Confederacións ou Estados, máis posibilidades terá a maioría de establecer algunha alianza opresiva. Nunha estrutura republicana isto reduciría os dereitos de cada clase de cidadáns, e entón faría falta un aumento proporcional da estabilidade e independencia doutra parte do Goberno, que é a única seguridade alternativa.

A xustiza sempre foi e será a finalidade tanto dun Goberno como da sociedade civil. Sempre se busca a xustiza, e perséguese ata que se consegue, ou ata que un perde a liberdade no intento. Nunha sociedade estruturada de tal modo que unha facción máis poderosa pode facilmente unirse para oprimir á parte máis feble, pódese dicir que reina tan libremente a anarquía como no estado de natureza, onde non hai seguridade ningunha para o máis débil ante a forza do máis poderoso. Pero dada a inseguridade das condicións nesta última situación, mesmo os individuos máis fortes sentiranse inclinados a someterse a un Goberno que lles protexa tanto a eles como

aos débiles. Tamén no primeiro caso as faccións ou os partidos máis poderosos progresivamente sentirán desexos de ter un Goberno que protexa a todos, tanto a débiles como a poderosos. Ninguén dubidará de que, se o Estado de Rhode Island se separase da Confederación e se proclamase independente, debido a súa extensión tan limitada demostraría múltiples casos de opresión de dereitos por parte das maiorías facciosas na súa estrutura popular de goberno, ata que ao final levantarían a súa voz as mesmas faccións que mal gobernan, pedindo un poder que sexa independente do pobo. Na extensa república de Estados Unidos, dada a gran variedade de intereses, partidos e crenzas que abarca, rara vez chegará a formarse unha coalición da maioría da sociedade, a menos que se base en principios de xustiza e benestar xeral. E cantas menos ameazas haxa por parte da maioría, menos pretextos haberá para protexer a unha minoría por medio dunha vontade no Goberno que non dependa da maioría, é dicir, independente da sociedade civil. A pesar das opinións contrarias, segue sendo certo e significativo que canto máis extensa sexa unha sociedade, dentro dos límites dunha esfera practicable, máis capaz será de gobernarse a si mesma. Afortunadamente para a *causa republicana*, tal esfera practicable pode ser ampliada de xeito notorio, se se modifica e se mestura sabiamente co *principio federal*.

Publius [Madison]

Número 52

Calidades dos votantes e dos membros da Cámara de Representantes

The New York Packet, 8 de febreiro de 1788

Trala discusión máis xeral dos últimos catro capítulos, agora paso a un exame máis concreto das diversas partes do Goberno. Comezarei pola Cámara de Representantes.

Ante todo, hai que considerar os criterios que necesariamente determinarán quenes poden votar, e quenes ser elixidos. Os requisitos a cumprir para poder votar serán idénticos aos que se aplican nas eleccións á cámara máis numerosa dos Estados. A definición do dereito de sufraxio é considerada, con razón, como un artigo fundamental de calquera Goberno republicano. Por iso a Convención tiña a obrigaón de definir e establecer este dereito na Constitución, pois sería inapropiado deixalo para que o Congreso o definira nalgún momento do futuro. Pola mesma razón, tampouco sería apropiado deixalo á discreción lexislativa dos Estados, pois faría depender excesivamente dos Gobernos dos Estados a devandita rama do Goberno federal, cando debía depender só do pobo. A conversión dos diversos requisitos estatais nunha regra uniforme sería, seguramente, tan insatisfactorio para determinados Estados como difícil de lograr na Convención. Polo tanto, de entre as posibles opcións, a solución ofrecida pola Convención parece ser a mellor. Debe ser considerada como satisfactoria para todos os Estados, pois axústase ben aos parámetros que calquera Estado estableceu xa, ou vai establecer no futuro. Ofrece seguridade para os Estados Unidos, pois é algo que non pode ser alterado polos Gobernos dos Estados, debido a que está fixado nas constitucións dos Estados, e non hai porqué temer que o pobo vaia alterar esta parte das súas constitucións estatais para menoscabar uns dereitos que lles recoñece a Constitución federal.

A Convención tivo moita razón ao considerar e regular os criterios que rexen o poder ser elixido, pois son máis susceptibles de uniformidade e estaban máis descoidados e indefinidos nas Constitucións dos Estados. Para ser representante dos Estados Unidos un individuo ten que ter cumprido os 25 anos, ter sido cidadán estadounidense por 7 anos, ser habitante do Estado que representa ao ser elixido e, mentres ocupe o seu escano, non pode desempeñar ningún outro cargo para os Estados Unidos. Unha vez establecidas estas restricións razoables, a porta a

esta parte do Goberno federal queda aberta a calquera tipo de persoas cualificadas, sexan nativos ou inmigrantes, mozos ou maiores, pobres ou ricos, e de calquera confesión relixiosa.

Outro ángulo desde o cal examinar esta rama do poder político é o período de duración do mandato dos representantes. Para decidir se é acertado ou non este artigo, hai que considerar dúas cuestións: primeiro, se ofrecen seguridade as eleccións cada dous anos, e segundo, se son necesarias ou útiles.

Primeiro, xa que resulta esencial para a liberdade que o Goberno teña, en xeral, os mesmos intereses que o pobo, tamén é particularmente importante que a cámara en consideración dependa directamente do pobo e goce de considerable afecto popular. Resulta indisputable que a única política capaz de asegurar esta dependencia e simpatía popular é a de ter eleccións frecuentes. Pero non parece ser posible determinar de xeito preciso a frecuencia exacta que sería necesaria para alcanzar este fin, pois haberá unha variedade de circunstancias que inflúan en todo iso. Consideremos as nosas experiencias, pois debemos deixarnos guiar por elas sempre que sexa posible.

É soamente agora, nos tempos modernos, onde esperamos atopar exemplos instrutivos do sistema representativo como substituto das reunións de cidadáns, pois na antigüidade era coñecido só de xeito moi imperfecto. Para evitar unha investigación excesivamente imprecisa e difusa, será mellor que nisto nos limitemos a uns cantos exemplos moi coñecidos e análogos ao noso caso concreto. O primeiro exemplo que cumpre este criterio é o da Cámara dos Comúns en Gran Bretaña. A historia desta rama da Constitución inglesa, antes da Magna Carta²³⁴, é demasiado opaca para poder ofrecernos instrución ningunha, pois incluso a data da súa orixe foi tema de debate entre historiadores políticos. A primeira información de datas posteriores que temos infórmanos que os parlamentos debían *reunirse* cada

²³⁴ 1215. (N. dos T.).

ano, non que debían ser *elixidos* cada ano. O que tivesen ou non lugar estas sesións anuais dependía en boa medida do monarca, o cal, debido á ambición causaba a miúdo interrupcións longas e graves, empregando diversos pretextos. Para remediar este agravio lexislouse durante o reinado de Carlos II que os intervalos entre sesións non se alongasen máis de 3 anos. Ao acceder ao trono Guillermo III, tras unha revolución²³⁵, este tema foi retomado con maior seriedade e declarouse como un dereito fundamental do pobo que o Parlamento se reunise de maneira *frecuente*. Uns anos máis tarde, pero no mesmo reinado, o termo «frecuente», que aludía aos trienios da época de Carlos II, foi definido máis precisamente noutra lei que indicaba expresamente que o novo Parlamento tiña que reunirse antes de que pasasen tres anos desde a conclusión do anterior. Sábese que o último cambio, de tres a sete anos, foi introducido a principios deste século, a causa da alarma que existía en canto á sucesión hannoveriana²³⁶.

Estes feitos parecen demostrar que, para manter unha relación estreita entre representantes e votantes, non se considerou necesario naquel reino ter eleccións con máis frecuencia que cada tres anos. E se nos referimos ao grao de liberdade que conseguiron con eleccións cada sete anos e demais ingredientes viciados da súa Constitución parlamentaria, é indiscutible que sería maior a influencia do pobo sobre os seus representantes se, xunto con outras reformas necesarias, se tivese reducido a periodicidade das eleccións de sete a tres anos. Por iso, extraemos a conclusión de que as eleccións bianuais nun sistema federal non constituirán unha ameaza á necesaria dependencia electoral da Cámara de Representantes.

²³⁵ A Revolución Gloriosa, 1688-1689. Véxase artigo N° 26 *supra*. (N. dos T.).

²³⁶ Madison refírese aquí á chegada ao trono de Gran Bretaña, en virtude da *Settlement Act* de 1701, do Elector de Hanover, coroado como rei George I King of Great Britain (1714-1727). (N. dos T.).

Ata hai pouco as eleccións en Irlanda regulábaas a Coroa con total liberdade e, salvo que accedese ao trono un novo príncipe ou por algunha outra continxencia, apenas tiñan lugar. O Parlamento que se inaugurou con Xurxo II continuou durante todo o seu reinado, un período duns 35 anos. Os representantes só dependían do pobo cando elixía aos novos membros que debían cubrir algunha vacante ocasional, ou cando algunha eventualidade daba lugar a novas eleccións. E se algunha vez tivese querido defender os dereitos do seu electorado, o Parlamento irlandés encontraríase coas mans atadas polo forte control que exercía a Coroa sobre os seus súbditos. Se non me equivoco, recentemente rompéronse estas cadeas e establecéronse parlamentos cada oito anos. Haberá que agardar a ver que efecto poderá ter esta reforma parcial. Visto isto, o exemplo de Irlanda non ofrece moita luz sobre o tema. Se podemos extraer algunha conclusión en claro, será que se o pobo daquel país mantivo algunha liberdade baixo tales desvantaxes, con eleccións bianuais teríase asegurado o máximo grao de liberdade, na medida en que esta depende dunha relación adecuada entre os representantes e o pobo.

Amplíemos a nosa investigación a un lugar máis próximo. Aínda que son situacións tan ben coñecidas que non necesitan moita explicación, é importante prestarlle especial atención ao caso dos nosos Estados cando eran colonias británicas. En todos eles estaba ben establecido o principio de representación, polo menos nunha Cámara lexislativa, pero entre Estados variaba a duración dunha lexislatura, que podía ser dun a sete anos. Baseándonos no espírito e na conduta dos representantes do pobo antes da Revolución, acaso hai razón para supoñer que unhas eleccións bianuais terían constituído unha ameaza ás liberdades públicas? O espírito tan extensamente mostrado ao principio desta contenda, e que superou todos os obstáculos á independencia, é a maior proba de que por todas partes se respiraba suficiente liberdade como para inspirar un sentido do

seu valor e un celo por aumentala debidamente. Este comentario aplícase tanto ás colonias que tiñan eleccións con menos frecuencia como a aquelas que as tiñan con maior frecuencia. Virxinia foi a primeira colonia en resistir as usurpacións parlamentarias británicas, e tamén foi a primeira en adoptar nun acto público a resolución a favor da independencia. Non obstante, se non estou mal informado, baixo o anterior Goberno celebrábanse eleccións cada 7 anos. Utilizo este exemplo non como proba de maior mérito, pois a súa precocidade nestas situacións probablemente foi una mera casualidade. Desde logo que non defendo como vantaxoso ter eleccións cada *sete* anos, pois resultan de todo punto inadmisibles ao comparalas con eleccións máis frecuentes. Só cito isto como unha proba, e moi substancial, de que as liberdades do pobo non estarán de ningún modo ameazadas por ter eleccións *bianuais*.

A conclusión que deducimos de todo o anteriormente exposto verase fortemente reforzada ao recordar tres feitos. Primeiro, que a rama lexislativa federal só posuirá unha parte da autoridade lexislativa suprema que ostentaba na súa totalidade o Parlamento británico, e que era exercida con poucas excepcións polas asembleas das colonias e polo corpo lexislativo irlandés. Hai unha máxima ben fundada e recoñecida que afirma que, en ausencia doutros factores, canto maior sexa o poder, menor debe ser a súa duración, e á inversa, canto menor sexa o poder, maior seguridade haberá en estender a súa duración.

En segundo lugar, xa mostramos como o poder lexislativo federal estará limitado pola súa dependencia do pobo, como o están outros corpos lexislativos; pero ademais estará vixiado e controlado por outros poderes lexislativos, o cal non sempre é o caso con este tipo de corpos.

En terceiro lugar, se as partes máis permanentes do Goberno federal se sentisen inclinadas a incitar á Cámara de Representantes a esquecer o seu deber cara ao pobo, non hai comparación entre os medios que posuirán estas e os medios

que posúen, para influír na cámara baixa, as restantes ramas do outro Goberno que enriba citamos. Polo tanto, tendo menos poder do cal poder abusar, os representantes federais sentirán menos tentacións e, ademais, estarán dobremente vixiados.

Publius [Madison]

Número 53

Continuación do mesmo tema: a duración dunha lexislatura da Cámara de Representantes

The Independent Journal, 9 de febreiro de 1788

É posible que agora alguén me recorde o seguinte dito: «onde acaban as eleccións anuais, comeza a tiranía»²³⁷. Se é verdade que os refráns xeralmente están fundados na razón, como adoita dicirse, tamén é verdade que unha vez pronunciados a miúdo son utilizados para casos aos que non se estende o seu razoamento. Proba disto atopámolo no caso que estamos tratando. Cal é o razoamento en que se basea esta máxima? Ninguén pretenderá defender unha idea tan ridícula como que existe algunha relación entre as estacións ou o sol e o período de tempo que a virtude humana pode resistir as tentacións do poder. Por sorte para a humanidade, neste aspecto a liberdade non é algo que caduque nun prazo concreto, senón que se mantén entre certos parámetros que ofrecen suficiente marxe para todas as variacións que adoptan as diversas situacións e circunstancias da sociedade civil. Se fose necesario, a elección de autoridades podería ser, e así foi en ocasións, un suceso anual, mensual, semanal, ou incluso diario. Se as circunstancias permiten desviarse desta regra nun sentido, por que non facelo tamén no outro?

Centrando a nosa atención na periodicidade das eleccións ás Cámaras baixas destes Estados, non vemos que se axusten

²³⁷ Máxima procedente do radicalismo republicano inglés. (N. dos T.).

a unha mesma regra máis que as eleccións doutras autoridades civís. En Connecticut e Rhode Island hai eleccións á Cámara baixa cada seis meses, e nos demais Estados as eleccións son anuais, salvo en Carolina do Sur, onde as eleccións son bianuais, que é o mesmo que se propuxo para o Goberno federal por parte da Convención. Aínda que hai unha proporción de catro a un entre o período máis longo e o máis curto, non sería fácil demostrar que Connecticut e Rhode Island están mellor gobernados ou teñen, obxectivamente, maior liberdade que Carolina do Sur, nin que existe ao respecto algunha diferenza entre un destes Estados e os demais debido a esta causa. Só atopei un fundamento para esta doutrina, e non se aplica para nada ao noso caso. Parece ser que en ningún outro país entendeuse ou mantívose a importantísima moi importante distinción, tan coñecida en América, entre o que é unha Constitución establecida polo pobo e inalterable mesmo polo Goberno, e unha lei establecida polo Goberno e que si se pode modificar por parte deste. Onde reside o poder supremo de lexislación, alí supuxeron outros países que reside tamén un poder absoluto para alterar a estrutura do Goberno. Mesmo en Gran Bretaña, onde máis se discutiron os principios da liberdade política e civil, e onde máis ouvimos falar dos dereitos constitucionais, se sostén que a autoridade do Parlamento é tan eminente e inexorable con respecto á Constitución como o é en temas de lexislación ordinaria²³⁸. Por iso, en varias ocasións cambiaron algúns dos artigos fundamentais da estrutura do Goberno por medio de meros actos lexislativos ordinarios. En concreto, modificaron a periodicidade das eleccións en varias ocasións e, a última vez, non só alongaron a periodicidade das eleccións de tres a sete anos, senón que tamén estenderon a súa propia lexislatura outros catro anos. É normal que os defensores da liberdade no

²³⁸ A tese da soberanía parlamentaria non reconece a superioridade formal da Constitución sobre a lexislación ordinaria, principio fundamental da teoría constitucional da Revolución americana e d'O *Federalista*. (N. dos T.).

Goberno reaccionasen con alarma ante este tipo de prácticas tan perigosas, e a clave da súa reacción centrouse en acurtar a frecuencia das eleccións. Tamén levoulles a buscar como protexer a súa liberdade desta ameaza. Dado que non tiñan unha Constitución que estivese por enriba do Goberno, e tampouco tiñan posibilidades de conseguila, non intentaron establecer unha seguridade constitucional como a que hai nos Estados Unidos. Por iso tiveron que buscar algunha outra forma de conseguir seguridade, e en tal caso, qué maior seguridade hai que a de establecer e apelar a unha regra de periodicidade simple e coñecida que sirva de patrón para determinar o nivel de perigo que supoñen determinadas innovacións, que fundamente o sentimento nacional, e que nos una nun esforzo patriótico? A este respecto, o intervalo temporal máis simple e coñecido é o dun ano. Por iso inculcaron esta doutrina cun celo encomiable, querendo establecer algunha barreira ante as transformacións paulatinas dun Goberno ilimitado, calculando a evolución cara á tiranía segundo a distancia respecto a un punto fixo que é o das eleccións anuais. Pero, que necesidade pode haber de aplicar esta regra a un Goberno como o federal, que estará delimitado pola autoridade dunha Constitución que será a lei suprema? Quen pretenderá que as liberdades do pobo americano estarán menos seguras con eleccións bianuais, fixadas como inalterables nunha Constitución así, que as liberdades doutras nacións con eleccións anuais ou incluso máis frecuentes pero susceptibles de ser modificadas polo poder lexislativo ordinario?

A segunda pregunta que expomos é esta: resulta necesario ou útil ter eleccións bianuais? Unha resposta afirmativa a esta pregunta será evidente, por razóns obvias.

Ninguén pode ser un lexislador competente se non engade ás súas respectables intencións e ao seu equilibrado xuízo un certo nivel de coñecemento do tema sobre o que vai lexislar. Parte deste coñecemento pode ser adquirido cun tipo de información que se obtén tanto no ámbito privado como no público.

Outra parte da información só pode ser obtida, ou polo menos alcanzada ao completo, coa experiencia no posto que a require. Polo tanto, nestes casos a duración de alguén no posto debe ser proporcional, dalgún modo, á cantidade de coñecemento práctico necesario para cumprir adecuadamente coa súa tarefa. Vimos que na maioría dos Estados o período de ocupación dun escano na asemblea lexislativa máis numerosa é dun ano. Podemos entón formular así a nosa pregunta: será equivalente un período de dous anos para adquirir os coñecementos necesarios para a lexislación federal, ao período dun ano necesario para conseguir o mesmo de cara á lexislación dun Estado? A estrutura mesma desta pregunta ofrécenos a cumprida resposta.

O coñecemento que se precisa nun Estado concreto ten que ver coas leis existentes, que son uniformes en todo o Estado e coas cales calquera cidadán está xa máis ou menos familiarizado, e cos asuntos xerais do Estado, que abarcan un campo reducido e pouco diversificado, ocupando ademais boa parte da atención e conversación de cada clase social. O gran teatro político dos Estados Unidos mostra un escenario moi distinto. As leis distan moito de ser uniformes, pois varían dun Estado a outro. Do mesmo xeito, os asuntos públicos da Unión esténdense por unha grande rexión e están moi diversificados debido aos diversos asuntos locais relacionados con eles. Non é fácil informarse correctamente sobre eles, a menos que un estea nos lexislativos centrais, pois alí é onde aportan os seus coñecementos os representantes de cada parte do imperio. Os representantes de cada un dos Estados deberán posuír algún coñecemento dos asuntos, e incluso das leis, de todos os Estados. Como pode alguén regular o comercio exterior con leis uniformes se non ten noción algunha do comercio, dos portos, dos usos e da regulamentación dos diversos Estados? Como pode alguén regular adecuadamente o comercio entre os diversos Estados se non coñece as súas respectivas conxunturas neste tema e noutros? Como poderá alguén establecer impostos

con prudencia e recadalos con eficacia se non se axustan ás diversas leis e circunstancias locais relacionadas con iso nos diversos Estados? Como pode alguén regular á milicia de xeito uniforme sen un coñecemento de determinadas circunstancias internas polas cales se distinguen entre si os Estados? Estes son os principais ámbitos de lexislación federal, e mostran poderosamente a extensa información que os representantes deberán conseguir ao respecto. Ademais, todos os ámbitos inferiores de lexislación requirirán un grao proporcional de información.

É verdade que todas estas dificultades irán diminuindo paulatinamente. A tarefa máis laboriosa será a de conseguir unha toma de posesión adecuada do goberno e a creación dun código federal. Cada ano resultará máis fácil mellorar a versión inicial e requirirá menos retoques. O legado histórico dos Gobernos saíntes será unha fonte de información inmediata e exacta para os novos membros. Os asuntos da Unión chegarán a ser cada vez máis un obxecto de curiosidade e conversación por parte dos cidadáns en xeral. E o aumento no grao de relación entre os diversos Estados contribuirá bastante a difundir un coñecemento mutuo dos seus asuntos, o cal tamén favorecerá unha asimilación xeral de costumes e leis. Pero aínda con todos estes avances, os asuntos da lexislación federal seguirán sendo máis novos e difíciles que os asuntos lexislativos dun só Estado, o cal xustifica un período máis longo de servizo para aqueles individuos que teñan que xestionar estes asuntos.

Un campo do saber que entra dentro das responsabilidades dos representantes federais, e que non mencionamos aínda, é o da política exterior. Alguén que regula o noso comercio debe estar familiarizado cos tratados entre os Estados Unidos e outras nacións, e tamén debe coñecer a política comercial e as leis doutras nacións. Terá que ter algún coñecemento das leis internacionais, pois estas caerán dentro do ámbito federal cando tocan cuestións de lexislación local. As diversas ramas do Goberno están necesariamente conectadas en asuntos públi-

cos, e aínda que a Cámara de Representantes non participa de maneira directa en negociacións e acordos con outros países, no transcurso normal do proceso lexislativo a miúdo fará falta prestar atención a estes campos, e mesmo requirirán unha autorización ou colaboración lexislativa. Sen dúbida, algúns destes coñecementos poderanse conseguir de modo privado, pero outra parte só se conseguirá nas fontes de información pública, e todo iso conseguirase do xeito máis eficaz e práctico ao dedicarlle atención durante o transcurso da lexislatura en cuestión.

Hai outras consideracións que tal vez sexan de menor relevo, pero aínda así dignas de notar. A distancia que moitos dos representantes terán que viaxar, e os arranxos correspondentes, poderían facer dubidosa a participación dalgúns individuos cualificados para este servizo, debido a que a súa participación é de só un ano e non dous. O caso dos actuais representantes no Congreso non resulta instrutivo neste tema, pois aínda que son elixidos anualmente, as asembleas lexislativas consideran a súa reelección como un mero trámite. En cambio, o pobo non seguirá este principio cando elixa aos seus representantes.

Como sempre sucede en todas as asembleas lexislativas, algúns dos seus membros posuirán maior talento, e tras ser continuamente reelixidos alcanzarán o status de representantes con antigüidade, mestres en asuntos públicos, e tal vez fagan uso das vantaxes derivadas diso. Canto maior sexa a proporción de novos membros e menor a información que posúa a maioría deles, máis probable será que caian nas trampas que outros lles poidan tender. Isto tamén se aplicará á relación entre a Cámara de Representantes e o Senado.

Coas vantaxes asociadas ás eleccións frecuentes xorde outro inconveniente que tamén se dá nos Estados grandes que só teñen unha sesión lexislativa ao ano: non é posible investigar e anular as eleccións fraudulentas a tempo para que teña algún efecto tal decisión. Se alguén consegue ser reelixido, aínda que sexa por unha vía ilegal, este representante irregular estará

no seu escano o tempo suficiente como para alcanzar os seus obxectivos. Isto convértese nun factor que favorece o uso de métodos ilícitos, para conseguir a reelección de maneira irregular. Se fosen anuais as eleccións á Cámara legislativa federal, esta práctica podería chegar a constituír un abuso serio, sobre todo nos Estados máis distantes. Cada asemblea vulga as eleccións, capacitacións, e reeleccións dos seus propios membros, e así ten que ser. Aínda que se consiga mellorar o sistema coa experiencia, simplificando e acelerando o proceso en casos en disputa, inevitablemente pasará boa parte dun ano antes de que o representante ilexítimo sexa despojado do seu escano. Por iso, esta ameaza terá pouco efecto en disuadir o uso de medios inxustos e ilícitos á hora de obter un escano.

En conxunto, todas estas consideracións aválannos cando afirmamos que a celebración bienal de eleccións resultará tan proveitosa para os asuntos públicos, como para a seguridade das liberdades civís.

Publius [Madison]

Número 54

Continuación do mesmo tema: a proporcionalidade dos representantes

The New York Packet, 12 de febreiro de 1788

Examinarei a continuación a proporcionalidade dos escanos que corresponderán aos diversos Estados na Cámara de Representantes, e que se determinará aplicando a mesma fórmula que a empregada para os impostos directos.

Ninguén negará o valor do plan da Convención que propón utilizar o número de habitantes de cada Estado como o referente para determinar a cantidade de representantes que terá o pobo de cada Estado. É probable que tampouco haxa oposición ao uso desta fórmula para asignar impostos, aínda que non se sustente

nos mesmos principios. No primeiro caso enténdese que fai referencia aos dereitos individuais das persoas e, de feito, ten unha conexión natural e universal con iso. No segundo caso refírese á cantidade de riqueza de cada un, e ese caso non é unha medida precisa, senón que resultará, en xeral, moi pouco adecuada. A pesar da imperfección desta fórmula ao aplicarse á riqueza relativa dos diversos Estados e a súa contribución impositiva, é claramente a menos censurable das posibles fórmulas dispoñibles, e resultou ser a elección preferida pola Convención en razón de ter recibido tan recentemente o apoio colectivo dos americanos.

Talvez se diga que todo isto é admisible. Pero a aceptación das cifras relativas á proporcionalidade da representación e da inclusión dos escravos cós cidadáns libres na *ratio* de imposición, lévanos a que deban ser incluídos na fórmula numérica para calcular o número de representantes? Os escravos considéranse como propiedade, non como persoas, polo que deberían ser incluídos en estimacións impositivas relacionadas coa propiedade e excluídos da representación que se calcula polo censo de persoas. Esta é a obxección que alegan algúns en toda a súa forza, ao meu modo de entender²³⁹, e serei igualmente franco ao mostrar a resposta ofrecida polos que son contrarios a ela.

Un irmán do sur podería dicir o seguinte:

«Defendemos a doutrina de que a representación está directamente relacionada coas persoas, e a imposición coa propiedade, e estamos de acordo en aplicar esta distinción ao caso dos nosos escravos. Pero negámonos a aceptar que os escravos sexan considerados unicamente como propiedade e de ningún xeito como persoas. En realidade, participan de ambas calidades: na nosa lexislación son considerados como persoas en certos sentidos e como propiedade noutros. Ao estar forzado a traballar para o seu dono e non para si mesmo, ao ser vendido dun dono

²³⁹ Esta obxección foi alegada por *Brutus*, na súa carta Nº III de 15 de novembro de 1787. Vid. B. Bailyn, *The Debate on the Constitution, Opus cit.*, Vol. I, p. 319. (N. dos T.).

a outro, e ao estar sempre limitado na súa liberdade e castigado no seu corpo pola caprichosa vontade doutro individuo, pode parecer que o escravo está degradado a un nivel infrahumano e clasificado entre aqueles animais irracionais que xuridicamente son considerados como propiedade. Pero ao estar protexido en corpo e alma das agresións doutros, sen exceptuar ao que é dono do seu traballo e liberdade, e ao ser suxeito de castigo se comete actos violentos contra outros, é evidente que a lei considera ao escravo como un membro da sociedade e non como parte da creación irracional, como un auténtico suxeito moral e non un mero obxecto de propiedade. Polo tanto, a Constitución federal acerta ao considerar aos nosos escravos de maneira mixta, en parte como persoas e en parte como propiedade. Esta é, de feito, a súa verdadeira natureza; é a identidade que lles conceden as leis baixo as que viven, e é innegable que estes son os criterios máis adecuados para definir aos escravos. A disputa sobre a súa inclusión no cómputo numérico só xorde cando se utiliza a escusa de que as leis transformáronos en obxectos de propiedade. Se a lexislación lles recoñecera os dereitos dos que se lles privou, non se podería negar a súa inclusión nunha representación equitativa cos demais habitantes.

»Esta cuestión pódese examinar tamén desde outra perspectiva. Todas as partes están de acordo en que as cifras constitúen a mellor escala de riqueza e imposición e a única escala apropiada para a representación. Se a Convención houbese omitido aos escravos da lista de habitantes ao calcular o número de representantes²⁴⁰, e logo os incluíse nas listas que determinan as taxas de contribucións, sería isto unha medida imparcial ou uniforme? Sería razoable esperar que os Estados do sur estivesen de acordo en considerar aos seus escravos, dalgún xeito, como persoas á hora de impoñer obrigas pero non así á

²⁴⁰ O número de escravos dos Estados do sur, naquela altura, calculábase nuns 500.000. (N. dos T.).

hora de outorgar privilexios? Non causaría certo asombro se os que tachan de política bárbara, propia de Estados sureños, o considerar como propiedade a parte da súa cidadanía, agora argumentasen que o Goberno formado por todos os Estados debería considerar artificialmente a esta desafortunada raza como propiedade, e dun xeito aínda máis absoluto que as leis das que se queixan?

»Talvez respondan estes últimos argüíndo que ningún dos Estados escravistas inclúe aos escravos nas estimacións de habitantes para o cálculo do número de representantes. Nin votan, nin aumentan o número de votos dos seus donos. Entón, por que razón deberían ser incluídos os escravos na estimación para calcular o número de representantes federais? Neste sentido, ao excluílos de todo, a Constitución estará seguindo as mesmas leis que os sureños describen como criterio xusto.

»Esta obxección pódese resolver cunha soa reflexión. Dado que o número total de representantes de cada Estado se determina aplicando unha fórmula federal baseada no número total de habitantes, o proxecto constitucional establece como un principio fundamental que o dereito a elixir aos representantes de cada Estado exercerao unha parte dos habitantes do Estado, segundo designe este. É probable que non haxa dous Estados que teñan os mesmos criterios para exercer o dereito de sufraxio. Existen diferenzas substanciais entre algúns Estados, e en todos hai unha parte dos habitantes que a Constitución do Estado exclúe do exercicio deste dereito, pero que se inclúen no censo co que a Constitución federal determina o número de representantes.

»Os Estados sureños poderían responder a isto insistindo en que o principio aplicado pola Convención require ignorar a política de cada Estado cara aos seus propios habitantes. En consecuencia, os escravos deberían ser incluídos no censo como uns habitantes máis, aínda que nalgúns Estados non teñan todos os dereitos políticos dun cidadán. Non obstante, os

que máis gañarían con iso non quixeron defender unha rigorosa adherencia a este principio. Só piden que ambas as dúas partes exerzan a mesma moderación: que consideremos o caso dos escravos, pois é verdadeiramente singular, e que adoptemos igualmente o acordo pragmático da Constitución, polo cal se lles considera como habitantes, pero debido a súa servidume, como algo inferiores aos habitantes libres, de modo que o *escravo* será considerado como un ser que está dous quintos por debaixo dunha *persoa*²⁴¹.

»Pero, ao cabo, non é certo que hai outro ángulo desde o cal poder defender mellor este artigo da Constitución? Ata agora procedemos coa idea de que a representación se refire só ás persoas, e non á propiedade. Pero é xusta esta forma de pensar? O Goberno está establecido para protexer tanto á propiedade como ás persoas. Polo tanto, podemos considerar aos que están encargados de gobernar como representantes de ambas as dúas. En varios Estados, e en concreto no Estado de Nova York, hai unha rama do Goberno que está baseada neste principio e que se dedica principalmente á protección da propiedade, sendo elixida en acorde con aquela parte da sociedade que está máis interesada neste obxectivo de Goberno. Esta política non prevaleceu, non obstante, na Constitución federal: unhas mesmas mans dedícanse a coidar os dereitos de propiedade e os das persoas. En consecuencia, durante o proceso de elixir as mans que nos gobernarán, habería que dedicar algunha atención á propiedade.

²⁴¹ *Brutus* criticaba con dureza na súa Carta Nº III que o Art. 1., Secc. 2, da Constitución federal proposta pola Convención estipulara que, a efectos da confección do censo electoral, cada escravo contaría como 3/5 dunha persoa libre, habida conta da súa parcial condición de ben moble: «Nalgúns estados, unha considerable parte da propiedade dos seus habitantes consiste na posesión dalgúns dos seus concidadáns, sometidos a escravitude [...] en contra dos principios da liberdade proclamados na nosa gloriosa Revolución [...] Se a propiedade constitúe un fundamento para a representación, os cabalos e as vacas dalgúns Estados debería tamén ser representados, toda vez que unha porcentaxe importante da súas propiedades consiste nesas animais». Vid. B. Bailyn, *Opus cit.*, Vol. I, p. 319. (N. dos T.).

»Hai outra razón pola cal os votos, que na Asemblea lexislativa federal están outorgados ao pobo de cada Estado, deberían mostrar certa relación coa riqueza relativa de cada un deles. Os Estados que teñen maior fortuna non alcanzan a ter maior influencia sobre os demais, como sucede entre as persoas. Se a lei só permite que un cidadán opulento teña un voto ao elixir ao seu representante, o respecto e a influencia que deriva da súa afortunada situación a miúdo guiarán a outros votantes cara aos obxectivos que este cidadán designe, e así, por este conduto imperceptible, os dereitos de propiedade chegan a influír no proceso de representación pública. Un Estado non posúe esta mesma influencia sobre os demais. O Estado máis rico da Confederación seguramente se verá incapaz de influír na elección dun só representante doutro Estado. A única vantaxe que os representantes dos Estados máis grandes e ricos posuían sobre os representantes dos demais Estados na Asemblea lexislativa federal será a de ser máis numerosos. Polo tanto, se a súa superior riqueza e peso outórgalles algunha vantaxe xusta, esta debería ser a dunha representación máis numerosa. Neste respecto a nova Constitución é materialmente distinta da Confederación actual, da dos Países Baixos e doutras confederacións similares. Nestes últimos a eficacia das resolucións federais depende das resolucións que voluntariamente fagan os Estados membros da Unión *a posteriori*. Por iso, aínda que posúan un voto paritario nos consellos públicos, os Estados exercen unha influencia desigual segundo a desigual importancia das súas posteriores resolucións voluntarias. Baixo a Constitución proposta pola Convención, as leis federais terán un efecto inmediato, sen requirir a intervención de ningún Estado. Dependerán dunha maioría dos votos na Asemblea lexislativa federal e, en consecuencia, cada voto terá o mesmo peso e efecto, sexa dun Estado maior ou menor, ou dun Estado máis ou menos rico ou poderoso. Nisto parecerase aos votos individuais nas Asembleas lexislativas dos Estados, emitidos

polos representantes de condados ou distritos desiguais pero que teñen unha paridade precisa no seu valor e efecto. Se neste caso xorden diferenzas, procederán de diferenzas de carácter entre os representantes e non dunha valoración do distrito ao que representa».

Este é o razoamento que un defensor de intereses sureños podería empregar neste tema, e aínda que se vexa un tanto forzado nalgúns puntos, confeso que de xeito global convéneme no que atinxe á fórmula de representación que fixou a Convención.

O establecemento dunha mesma medida para a representación e para a imposición terá un efecto moi salubre nun campo concreto. Dado que a fiabilidade do censo que obteña o Congreso dependerá en boa medida dos Estados e da súa colaboración, é moi importante que os Estados teñan pouca inclinación a aumentar ou reducir as súas cifras. Se esta fórmula se empregase só para decidir o número de representantes, terán interese en esaxerar o número dos seus habitantes. Se a fórmula decidise só a súa obriga impositiva, fomentaría a tentación contraria. Ao utilizar a fórmula para ambos os dous obxectivos, os Estados experimentarán ambos os dous intereses á vez, o cal producirá un control e equilibrio que resultará nunha necesaria imparcialidade.

Publius [Madison]

Número 55

Continuación do mesmo tema: sobre o número total de representantes

The Independent Journal, 13 de febreiro de 1788

Outro interesante aspecto deste tema ten que ver co número de membros da Cámara de Representantes federal. A aparente forza dos argumentos e o peso das personalidades que se

alzan contra este artigo parecerían indicar que non hai outro tan merecedor de atención en toda a Constitución. Os cargos na súa contra son, primeiro, que cun número tan reducido de representantes os intereses públicos estarán nun depósito inseguro. Segundo, que os representantes non posuirán suficiente coñecemento das circunstancias locais dos seus numerosos votantes. Terceiro, que serán elixidos de entre aquela clase de cidadáns que menos simpatiza cos sentimentos da masa do pobo e que máis propensa resulta a procurar a exaltación permanente duns poucos a base da humillación de moitos. E cuarto, que a desproporción chegará a ser máis e máis grande ao aumentar a poboación sen que aumente de xeito correspondente o número de representantes²⁴².

En xeral pódese afirmar que este tema político relativo ao número máis apropiado para unha asemblea representativa é o menos susceptible dunha solución exacta. É neste punto onde as políticas dos diversos Estados máis diverxen entre si, tanto ao comparar unhas asembleas legislativas con outras, como ao considerar as súas proporcións con respecto ao tamaño do electorado. Estados con poboacións case equivalentes mostran diferenzas considerables entre si, sen entrar nas variacións entre os Estados máis pequenos, como Delaware, que ten 21 representantes na súa Cámara baixa, e os máis grandes, como Massachusetts, cunha Cámara baixa de entre 300 e 400 representantes. Este último Estado ten case cinco veces máis representantes que Pensilvania. Carolina do Sur ten unha poboación que representa 5/6 da de Nova York, pero ten case tres veces o número de representantes. Existe a mesma disparidade entre os Estados de Xeorxia e Delaware ou Rhode Island. En Pensilvania só hai un representante por cada 4.000-5.000 votantes. En Rhode Island é polo menos dun por cada 1.000 votantes. Segundo a Constitución de Xeorxia, a proporción pode

²⁴² *Brutus*, Carta III, Vid. B. Bailyn, *Opus cit.* Vol. I., pp. 317-324. (N. dos T.).

chegar a ser dun por cada dez votantes e sempre será superior á proporción que se dá nos demais Estados.

Tamén hai que dicir que a relación entre representantes e poboación non debería ser a mesma cando a poboación é moi numerosa que cando non o é. Se en Virxinia utilizasen a mesma regra que en Rhode Island, actualmente habería entre 400 e 500 representantes, e dentro de 20 ou 30 anos chegarían a 1.000. En cambio, se se aplicase no Estado de Delaware a proporción que se aplica en Pensilvania, a Asemblea representativa do primeiro tería 7 ou 8 membros.

Non hai maior erro que o de fundar os cálculos políticos sobre principios aritméticos. Un pódese fiar máis de 60 ou 70 homes que de 6 ou 7 á hora de outorgar certo grao de poder, pero isto non significa que habería maior seguridade con 600 ou 700. E se o estendemos a 6.000 ou 7.000, o razoamento invértese. En todos os casos parece ser necesario alcanzar un determinado número para asegurar os beneficios das discusións e consultas libres, e para precaverse contra unha unión fácil con fins ilícitos. Pero por outra parte, o número de representantes debe ser inferior a un certo límite para evitar a confusión e o descontrol dunha multitude. En toda asemblea excesivamente numerosa, sexan quen sexan os seus membros, sempre é a paixón quen priva do control á razón. Aínda que cada cidadán ateniense fose un Sócrates, mesmo así, cada asemblea ateniense sería unha turba.

É tamén importante recordar aquí as observacións xa realizadas sobre as eleccións bianuais²⁴³. O mesmo razoamento que xustifica eleccións menos frecuentes do que requiriría a seguridade pública, grazas a que están limitados os poderes do Congreso e son controlados polas asembleas dos Estados, indícanos que o número de membros do Congreso poderá ser inferior ao número que tería que ter se posuía todo o poder lexislativo e non estivese restrinxido por outros corpos lexislativos.

²⁴³ Véxase artigo N° 52 *supra*. (N. dos T.).

Tendo en conta estas ideas xerais, sopesemos as obxeccións presentadas contra o número de membros que se propuxo por parte da Convención para a Cámara de Representantes. En primeiro lugar, dise que a un número tan reducido de representantes non se lle pode encomendar un poder tan grande.

Ao tomar posesión o Goberno, esta Cámara lexislativa contará con 65 membros. En tres anos farase un censo e o número poderá aumentar a un representante por cada 30.000 habitantes²⁴⁴. Cada dez anos volverase facer un censo e poderase seguir aumentando ata o límite xa citado. Non é excesivo pensar que co primeiro censo, a razón dun por cada 30.000, aumentará o número de representantes a polo menos 100. Contando aos escravos nunha proporción de tres quintos, é case seguro que a poboación dos Estados Unidos alcanzará un total de 3 millóns, se non os alcanzou xa. Tras 25 anos a este ritmo de crecemento, o número de representantes chegará a ser de 200, e en 50 anos será de 400. Imaxínome que con este número de representantes xa non haberá máis temores sobre o seu reducido número. Dou por suposto que o número de representantes aumentará periodicamente segundo o provisto na Constitución, e demostrareino ao responder á cuarta obxección. Se non fose así, tería que admitir que a obxección sería dun gran peso.

Entón, a cuestión a tratar é se este número reducido, aínda que sexa provisional, constituirá un perigo para a liberdade pública. Agora ben: serán 65 membros durante un período de varios anos, e 100 ou 200 durante uns cantos máis, un depósito seguro no que encomendar este poder lexislativo restrinxido e ben delimitado dos Estados Unidos? Non podo responder negativamente a esta pregunta sen antes borrar todas as impresións que recibín do que é o xenio do pobo americano, o espírito que actúa nas asembleas estatais, e os principios incorporados aos hábitos políticos de cada clase de cidadáns. Non podo ima-

²⁴⁴ Art. I, secc. 2, da Constitución. (N. dos T.).

xinar que o pobo americano, coa súa actual opinión pública, ou en calquera circunstancia que poida xurdir a curto prazo, elixa cada dous anos a 65 ou 100 persoas dispostas a crear e seguir un proxecto de tiranía ou traizón. Non podo imaxinar ás asembleas dos Estados, que teñen tantos motivos para vixiar e medios para opoñerse ao poder lexislativo federal, ignorando ou deixándose vencer por unha conspiración deste que atente contra as liberdades dos seus electorados comúns. Tampouco podo imaxinar que en Estados Unidos existan agora ou nun futuro próximo 65 ou 100 persoas capaces de ser elixidas polo pobo e que logo queiran, ou se atrevan, en só dous anos, a traizoar a solemne confianza posta nelas. Non pretendo poder predicir futuros cambios nas nosas circunstancias polo paso do tempo e o aumento da poboación nacional, pois isto requiriría un espírito profético do que carezo. Pero xulgando polas circunstancias actuais e as probabilidades dun futuro a medio prazo, debo concluír que as liberdades de América non estarán inseguras en mans do número proposto pola Constitución federal.

De que fonte pode xurdir a ameaza? Temémoslle ao ouro doutros países? Se isto puidera tan facilmente corromper aos nosos gobernantes federais e permitirlles seducir e traizoar aos seus electorados, como é que agora somos unha nación libre e independente? O Congreso que nos guiou durante a Revolución tivo un número de membros inferior ao número que terá o próximo Congreso. Os seus membros non foron elixidos nin respondían ante o conxunto dos seus concidadáns. Aínda que eran nomeados por un ano, e sempre podían ser destituídos, xeralmente continuaban por espazo de tres anos, ou por un período que foi incluso maior antes da ratificación dos Artigos da Confederación. Sempre facían as súas consultas baixo o veodo segredo. Exercían un control absoluto sobre os nosos tratos con outros países, e durante todo o transcurso da guerra tiveron a sorte do noso país nas súas mans, de maneira máis absoluta do que esperamos que sexa o caso cos futuros representantes. Pola

grandeza do premio a gañar e polo desexo diso dos que finalmente perderon, podemos supoñer que usarían sen escrúpulos calquera medio á súa disposición, indo máis aló da forza. Non obstante, sabemos felizmente que a confianza do pobo non foi traizoada, nin foi prexudicada neste sentido a pureza dos nosos consellos públicos, nin sequera por murmurios calumniosos.

A ameaza virá das outras ramas do Goberno federal? Que medios poderán atopar o presidente ou o Senado, ou ambos os dous conxuntamente? Enténdese que os ingresos que reciban do seu cargo público non serán suficientes para un fin así, sen que antes se logre corromper á Cámara de Representantes. E ao ser cada un deles un cidadán americano, a súa fortuna persoal non poderá ser unha fonte de perigo. Polo tanto, o único medio que poderían posuír sería o dos nomeamentos. É alí onde deben recaer as nosas sospeitas? Ás veces dinnos que esta forma de corrupción será utilizada polo presidente para desmontar a virtude do Senado, e agora resulta que a fidelidade da outra cámara será a súa nova vítima. Tal suspicacia debería ser acalada pola simple razón de que é improbable unha conxunción tan mercenaria e pérfida dos diversos membros do Goberno, pois terán fundamentos tan distintos como o permitan os principios republicanos e, á vez, responderán polas súas accións ante a sociedade sobre a que gobernan.

Afortunadamente, a Constitución ofrece outra garantía adicional. Os membros do Congreso non poden ser nomeados para ocupar cargos civís que sexan creados ou cuxos ingresos sexan aumentados durante o período en que ocupen os seus escanos. Polo tanto, os membros actuais só poderán ser nomeados para postos que estean vacantes de xeito ordinario. Supoñer que isto será suficiente para subornar aos gardiáns do pobo, elixidos polo pobo mesmo, é ignorar toda regra de probabilidades e substituíla por un receo indiscriminado e ilimitado que fará van calquera razoamento ao respecto. Os verdadeiros amigos da liberdade que se entreguen a estas extravagancias da paixón

non saben o dano que lle fan a súa propia causa. Do mesmo xeito que fai falta ter certo grao de coidado e de desconfianza cara á humanidade polo seu grao de depravación, tamén hai outras calidades humanas que xustifican certo nivel de estima e confianza. A forma republicana de Goberno presupón a existencia destas calidades en maior medida que calquera outra forma de Goberno. Se as imaxes debuxadas pola desconfianza política dalgúns fosen un fiel reflexo do carácter humano, habería que inferir que non hai suficiente virtude entre os homes como para que se gobernen a si mesmos, e que só as cadeas do despotismo poderán evitar que se destrúan e devoren entre si.

Publius [Madison]

Número 56

Continuación do mesmo tema

The Independent Journal, 16 de febreiro de 1788

O *segundo* cargo contra a Cámara de Representantes é que será demasiado reducida en número como para posuír un coñecemento suficiente dos intereses do electorado²⁴⁵.

É evidente que esta obxección basease nunha comparación do número de representantes proposto e a gran extensión dos Estados Unidos, o número de habitantes que ten e a diversidade dos seus intereses, sen ter en conta as circunstancias que distinguirán ao Congreso doutras asembleas lexislativas. Por iso a mellor resposta que podemos dar será unha breve explicación das súas características particulares.

²⁴⁵ *Brutus*, na súa Carta III, vinculaba estreitamente, na súa teoría da representación *descriptiva*, dous aspectos: 1) que os representantes debían parecerse aos representados («must be like the people»), toda vez que os representantes «son o signo e o pobo a cousa significada»; e 2) para conseguir tal parecido a Asemblea Representativa debería ser considerablemente numerosa: «uns poucos homes non poden representar os sentimentos, opinións e caracteres dunha gran multitude». Vid. B. Bailyn, *The Debate on the Constitution*, *Opus cit.*, Vol. I., p. 320. (N. dos T.).

É un principio fiable e fundamental que os representantes deberían estar familiarizados cos intereses e as circunstancias que definen ao seu electorado. Pero este principio só se pode estender a aqueles intereses e circunstancias que teñan que ver coa autoridade e as responsabilidades do representante. É posible ignorar unha variedade de cuestións minuciosas e concretas que non entran no campo lexislativo e cumprir fielmente con todos os requisitos do compromiso lexislativo. Para determinar a información necesaria para exercer unha determinada autoridade, fai falta examinar os ámbitos que caen dentro do campo da devandita autoridade.

Cales son os ámbitos de lexislación federal? Os de maior importancia e que parecen requirir maior coñecemento local son: o comercio, os impostos e a milicia.

Unha regulación apropiada do comercio require moita información, como xa temos salientado²⁴⁶. Pero ao ser información relacionada coas leis e circunstancias locais de cada Estado, uns poucos representantes serán suficientes para xestionalo nas cámaras lexislativas federais.

A imposición terá que ver en boa medida coa regulación do comercio. O comentario anterior tamén se aplica a este tema. Na medida en que se impoñan impostos domésticos, tal vez sexa necesario un coñecemento máis extenso das circunstancias internas dun Estado. Pero, non o posuirán en suficiente medida uns cantos individuos intelixentes elixidos por unha extensa parte do Estado? Se dividimos o maior Estado en dez ou doce distritos, acharemos que en ningún deles hai intereses locais tan específicos como para que o representante do devandito distrito os descoñeza. Á parte desta fonte de información, as leis dun Estado constituirán unha guía que podería ser suficiente para estes propósitos, ao estar formuladas por representantes do conxunto dese Estado. En todos os Estados existen e existirán regulacións sobre

²⁴⁶ Véxase artigo N° 53 *supra*. (N. dos T.).

este tema, e en moitos casos só fará falta que a asemblea federal faga un repaso delas para formular unha síntese que constituía unha lei xeral. Un individuo hábil con todos os códigos locais a man poderá formular con relativa facilidade unha lei para toda a Unión sobre determinados temas impositivos, sen necesidade de información oral. Podemos supoñer que cando sexa necesario establecer impostos internos, sobre todo en casos que requiran uniformidade entre os Estados, elixiranse aquelas opcións que sexan máis simples. Para entender de todo a facilidade que terá esta rama lexislativa-federal, apoiándose nos códigos dos Estados, só teríamos que supoñer por un instante que este ou calquera outro Estado estivese dividido en varias partes e que cada unha delas tivese e exercese un poder de lexislación local. Non é evidente que nos volumes das súas actas acharíamos certo grao de información local e de traballo preparatorio que acurtaría o labor do corpo lexislativo xeral, facendo que para iso sexan suficientes un número máis reducido de membros?

As asembleas lexislativas federais tamén terán outra vantaxe adicional. Os representantes de cada Estado traerán un coñecemento considerable das súas leis e dos seus distritos respectivos, e ademais probablemente serían ou serán nese momento membros da asemblea lexislativa do seu Estado. Ese será o punto de confluencia de toda a información local e dos intereses dese Estado, desde onde poderán ser transmitidos por uns poucos individuos ao corpo lexislativo dos Estados Unidos.

Con respecto á regulación da milicia, apenas hai circunstancias que requiran un coñecemento local. Case a única consideración desta natureza que pode xurdir ten que ver coa xeografía xeral do país, se é montañosa ou chaira, e se é máis apropiada para operacións de infantaría ou cabalería. A arte da guerra ensina principios xerais de organización, movemento e disciplina que se aplican universalmente.

O lector atento discernirá que o razoamento usado aquí para probar a suficiencia dun número non moi grande de represen-

tantes non contradí de ningún xeito o que xa temos defendido noutra ocasión sobre a extensa información que deben posuír os representantes e o tempo que pode ser necesario para adquirila²⁴⁷. Esta información relacionada con cuestións locais resulta tan necesaria como difícil de obter, non por diferenzas nas leis e circunstancias locais dun só Estado, senón por diferenzas entre distintos Estados. Cada Estado ten unhas mesmas leis e uns intereses pouco diversificados, polo cal uns poucos individuos posuirán todos os coñecementos necesarios para representalos adecuadamente. Se os intereses e asuntos de cada Estado concreto fosen simples e uniformes, un coñecemento dunha parte sería suficiente para ter un coñecemento sobre todas as demais e o Estado enteiro podería ser representado adecuadamente por un só membro procedente de calquera parte deste. Non obstante, ao comparar os diversos Estados, atopamos gran diversidade de leis e moitas outras circunstancias relacionadas cos obxectos da lexislación federal. Un representante federal debería estar familiarizado con todas elas. Polo tanto, aínda que uns cantos representantes de cada Estado aporten un coñecemento suficiente do seu propio Estado, todos os representantes deberán asimilar moita información sobre os demais Estados. Como xa indicamos, a medida que pasa o tempo producírase, respecto a asuntos comúns, un efecto de converxencia entre os diversos Estados. En canto aos asuntos internos de cada Estado por separado, a medida que pase o tempo, o efecto será o contrario. Agora mesmo algúns dos Estados son pouco máis que agrupacións de gandeiros. Poucos progresaron nesas ramas de industria que dan variedade e complexidade aos asuntos nacionais, pero que xurdirán en todos eles cando haxa unha poboación máis avanzada, requirindo unha representación máis completa de cada Estado. A Convención foi previsora ao tomar medidas para que, co posterior aumento de poboación, se pro-

²⁴⁷ Véxase artigo N° 53 *supra*. (N. dos T.).

duza un incremento adecuado do número de compoñentes da Asemblea representativa.

A experiencia de Gran Bretaña, que presenta á humanidade tantas leccións políticas, quer positivas, quer negativas, e que a miúdo consultamos no transcurso destas indagacións, corrobora o resultado das observacións que fixemos. O número de habitantes dos dous reinos de Inglaterra e Escocia non pode ser inferior a 8 millóns. Cífranse en 538 os representantes destes 8 millóns na Cámara dos Comúns. Deste número, un noveno é elixido por 364 persoas e a metade por 5.723 persoas²⁴⁸. Podemos supoñer que a metade así elixida, e que nin sequera reside entre o pobo en xeral, non engade nada á seguridade do pobo de cara ao Goberno, nin incrementa o coñecemento das súas circunstancias e intereses nas asembleas lexislativas. En realidade, estes representantes actúan de modo moi diferente, pois é ben sabido que adoitan ser representantes e instrumentos do executivo, máis que gardiáns e defensores dos dereitos do pobo. Polo tanto, poden ser considerados acertadamente como pouco máis que unha mera redución do número de verdadeiros representantes da nación. Limitarémonos a consideralos só baixo esta perspectiva, pero non estenderemos esta redución a un número considerable doutros representantes que non residen entre os seus votantes e apenas están vinculados a eles, e que teñen moi pouco coñecemento dos seus asuntos. Con todas estas concesións, resulta que só 279 persoas forman o depósito no que reside a seguridade, os intereses e a felicidade de 8 millóns de cidadáns. É dicir, un representante defenderá os dereitos e explicará a situación de 28.670 votantes nunha asemblea exposta a toda a forza da influencia executiva, a cal estende a súa autoridade a cada obxecto de lexislación nunha nación cuxos asuntos están sumamente diversificados e son moi

²⁴⁸ Datos tirados de James Burgh, *Política Disquisitions: Or, an Enquiry into Public Errors, Defects and Abuses*. Londres e Filadelfia: 1774, 3 vols; Vol. I, p. 45. (N. dos T.).

complexos. Aínda así, a pesar de todas estas circunstancias, é certo que se conservou unha parte importante da súa liberdade, e que os defectos do código británico teñen moi pouco que ver cunha asemblea lexislativa ignorante das circunstancias baixo as que vive o pobo. Permitindo que este caso teña o seu debido peso e comparándoo coa futura Cámara de Representantes deseñada pola Convención, podemos ter a maior seguridade de que un representante por cada *30.000 habitantes* será suficiente para converter esta cámara nun gardián seguro e competente do que se lle vaia encomendar.

Publius [Madison]

Número 57

Continuación do mesmo tema: existe un plan da Convención para crear unha elite gobernante?

The New York Packet, 19 de febreiro de 1788

O *terceiro* cargo contra a Cámara de Representantes é o de que serán elixidos de entre aquela clase de cidadáns que teñan menos simpatía polas masas populares, e a máis propensa a sacrificar, por ambición, a moitos para engrandecer a uns poucos²⁴⁹.

Esta é talvez a obxección máis extraordinaria das que se dirixiron contra a nova Constitución federal. Aínda que esta crítica vai dirixida a unha suposta oligarquía, o principio en que se fundamenta afecta ás raíces mesmas do que é un Goberno republicano.

O obxectivo de toda Constitución é, ou debería ser, en primeiro lugar, conseguir uns gobernantes que posúan a maior sabedoría para discernir e a maior virtude para procurar o ben

²⁴⁹ *Brutus*, de novo na súa Carta N° III, de 15 setembro de 1787 —«Representation is a mere burlesque»—, afirmaba a este respecto: «Dacordo co curso común dos asuntos humanos, a aristocracia natural do país resultará elixida. A riqueza sempre xera influencia, e esta incrementase moito mediante as amplas conexións familiares». Vid. B. Bailyn, *The Debate on the Constitution, Opus cit.*, Vol. I, p. 321. (N. dos T.).

xeral da sociedade, e logo tomar as precaucións máis eficaces para o mantemento da súa integridade mentres teñan un posto público. O aspecto político máis destacado dun Goberno republicano é a súa forma de nomear aos gobernantes: por medio de eleccións. Nesta forma de goberno existen multitude de medios de diversos tipos para evitar que dexeneren os gobernantes, e o medio máis eficaz é limitar a extensión dos mandatos, mantendo unha adecuada responsabilidade ante o pobo.

Quixera saber que aspecto da estrutura da Cámara de Representantes vulnera os principios de goberno republicano ou favorece a exaltación duns poucos sobre a ruína de moitos. De feito, sucede o contrario: acaso non é verdade, máis ben, que cada aspecto axústase estritamente a estes principios e que mantén escrupulosa imparcialidade cara aos dereitos e as aspiracións de cada clase e tipo de cidadáns?

Quen elixen aos representantes federais? Os votantes serán o gran colectivo de habitantes dos Estados Unidos, que poderán ser tanto pobres como ricos, tanto ignorantes como titulados, tanto humildes fillos da descoñecida e desfavorable fortuna como altivos herdeiros de renome. Son os mesmos que en cada Estado exercen o dereito de elixir á Cámara lexislativa do devandito Estado.

Quenes serán obxecto da elección popular? Resultará elixido aquel cidadán cuxo mérito lle outorgue a estima e confianza do seu país. Non se permitirá que ningún atributo de riqueza, nacemento, fe ou profesión civil coarte o xuízo ou frustre a preferencia do pobo á hora de elixir aos seus representantes.

Se consideramos a situación das persoas ás que se lles pode encomendar, mediante os votos libres dos seus concidadáns, a responsabilidade de representación, vemos que incorpora todas as seguridades posibles ou desexables para o mantemento da súa fidelidade ao electorado.

En primeiro lugar, ao ser distinguidos pola preferencia dos seus concidadáns, debemos supoñer que en xeral se distin-

guirán debido a esas calidades que lles valeron a elección e que aseguran un coidado sincero e escrupuloso dos seus compromisos.

En segundo lugar, entrarán no servizo público nunhas circunstancias que só poden causar un afecto momentáneo, polo menos cara ao seu electorado. As mostras de honor, favor, estima e confianza tocan nunha parte sensible de cada corazón, o que, deixando a un lado calquera consideración de intereses, garante, dalgún xeito, reaccións benévolas e agradecidas. É algo frecuente criticar a natureza humana pola súa ingratidade, e hai que admitir que xorde con demasiada frecuencia e de xeito flagrante tanto no ámbito público como no privado. Pero a indignación universal e extrema que inspira é, en si mesma, proba da forza e extensión do sentimento contrario.

Terceiro, os vínculos que ligan ao representante cos seus votantes están fortalecidos por motivos máis egoístas. O orgullo e a vaidade do representante lígano a unha forma de goberno que favorece os seus anhelos e que lle dá unha parte dos honores e dos méritos. Sexan cales sexan as esperanzas ou os posibles proxectos duns poucos individuos ambiciosos, en xeral ocorrerá o seguinte: que boa parte dos que derivan as súas perspectivas de promoción da súa influencia sobre o pobo terán maiores probabilidades diso se se dedican a manter o favor do pobo, en vez de argallar desde o Goberno modos de subverter a autoridade popular.

De todos os xeitos, todas estas seguridades serían moi deficientes sen o control dunhas eleccións frecuentes. Así, en cuarto lugar, a Cámara de Representantes está establecida de maneira que os seus membros recorden periodicamente a súa estreita dependencia do pobo. Antes de que o exercicio do poder faga desaparecer das súas memorias os sentimentos que afloraron no momento da súa elección, terán que considerar o momento vindeiro no que cesará o seu poder, será avaliado o seu exercicio do mesmo, e terán que descender de novo ao nivel

do que viñeron. Alí permanecerán para sempre, a menos que cumpriran fielmente co encomendado, o cal establecerá o seu dereito a renovar a súa representación.

Engadirei en quinto lugar, sobre as restricións que evitarán que a Cámara de Representantes lexisle medidas opresivas, que todas as súas leis operarán non só sobre a gran masa da sociedade, senón tamén sobre os representantes e os seus amigos. Este sempre se considerou como unha das máis fortes conexións políticas que se poidan establecer entre gobernantes e pobo. Crea entre eles esa comunión de intereses e simpatía de sentimentos que tan poucos Governos mostraron e sen a cal todo Goberno dexenera en tiranía. Tal vez un se pregunte que evitará que a Cámara de Representantes faga unha discriminación legal a favor de si mesma ou dunha clase concreta na sociedade? Responderei que o evitará o xenio do enteiro sistema, conxuntamente coa natureza dunhas leis xustas e constitucionais e, sobre todo, o espírito vixiante e recio que caracteriza ao pobo de América —un espírito que fomenta a liberdade e que, á vez, é fomentado por ela—. Se este espírito chegase algunha vez a estar tan degradado como para tolerar unha lei que non obrigue aos lexisladores tanto como ao pobo, entón o pobo estará preparado para tolerar calquera cousa menos a liberdade.

Esta é a relación que haberá entre a Cámara de Representantes e o seu electorado. Os lazos que a unirán con fidelidade e simpatía á gran masa do pobo serán o deber, a gratitude, o interese e a ambición mesma. É posible que todo isto non sexa suficiente para controlar os caprichos e a maldade humana, pero, non é isto o máximo que poida prover o Goberno e deseñar a prudencia? Non son estes os medios máis característicos e verdadeiros por medio dos cales un Goberno republicano asegura a liberdade e felicidade do pobo? Non son os mesmos medios sobre os que cada Goberno estatal da Unión se apoia para conseguir estes fins tan importantes? Entón, en que sentido debemos entender

a obxección que estamos combatendo? Que debemos responder á xente que profesa o maior respecto polo sistema republicano, pero que con descaro rexeita o seu principio fundamental, pretendendo ser campións do dereito e da capacidade do pobo para elixir aos seus gobernantes, pero mantendo que este só quererá a aqueles que de xeito inmediata e infalible vaian traizoar a confianza que recibiron?

Se lese a obxección alguén que ignorara o modo en que a Constitución regula a elección de representantes, só podería supoñer que se engadiu ao dereito de sufraxio algún requisito inxusto de posesión de propiedade, ou que o dereito a ser elixido estaba reservado a persoas de familias concretas ou de fortuna, ou polo menos que se afastou groseiramente do establecido nas Constitucións dos Estados. Vimos que isto non é así nos primeiros dous puntos, e tampouco é así no último. A única diferenza discernible entre os dous casos é que cada representante dos Estados Unidos será elixido por 5.000 ou 6.000 cidadáns, mentres que nos Estados un representante é elixido por centos de votantes. Pretenderán, por cabo, que esta diferenza é suficiente para xustificar a devoción aos Gobernos dos Estados e o odio cara ao Goberno federal? Se este punto é a clave da obxección merece ser examinado.

A *razón* está de parte desta obxección? Só será así se asumimos que 5.000 ou 6.000 cidadáns serán menos capaces de elixir a un representante adecuado, ou máis propensos a ser corrompidos por un inapropiado, que 500 ou 600 cidadáns. A razón asegúranos todo o contrario: que entre un número tan grande será máis probable que se encontre un representante adecuado, e que a elección deste non poderá ser manipulada tan facilmente polas intrigas de seres ambiciosos ou os subornos dos ricos.

É admisible a *consecuencia* desta doutrina? Se dicimos que o número idóneo para exercer de maneira conxunta o dereito de sufraxio son 500 ou 600 cidadáns, non deberíamos impedir ao pobo a elección directa dos seus servos públicos en cada

ocasión en que a administración do Goberno non requira tantos representantes como un por cada 500 ou 600 cidadáns?

Hai algunha *evidencia* que mostre a veracidade desta doutrina? Xa demostramos no último capítulo que a verdadeira representación na Cámara dos Comúns británica apenas supera a proporción dun representante por cada 30.000 habitantes. Hai unha variedade de poderosas forzas alí que favorecen as pretensións de clase e riqueza e que non se dan en América. En ese país ninguén pode ser representante dun condado sen posuír propiedade con rendas por valor de 600 libras esterlinas ao ano, nin representante dunha cidade ou dun condado se non posúe propiedade por valor da metade desas rendas. Xunto con este requisito censatario para ser representante dun condado, existe ademais outro para poder votar, limitando o dereito de sufraxio a persoas que sexan titulares dunha propiedade con rendas dun valor anual superiores a 20 libras esterlinas actuais. A pesar destas circunstancias desfavorables e de leis pouco equitativas no código británico, non se pode afirmar que os representantes daquela nación arrúñen a moitos para exaltar a uns poucos.

Neste tema non fai falta recorrer ás experiencias doutros países. As nosas son suficientemente explícitas e determinantes. Os distritos de Nova Hampshire nos que se elixen directamente a senadores son case tan grandes como o serán para elixir aos seus representantes no Congreso, os de Massachusetts son maiores do necesario para este fin, e os de Nova York máis aínda. Neste último Estado os representantes das cidades e condados de Nova York e Albany na súa asemblea son elixidos por case tantos votantes como farán falta para chegar a ser representante no Congreso, se o calculamos con 65 membros. Non importa que nestes distritos e condados senatoriais se vote por varios representantes á vez; se uns mesmos votantes elixen simultaneamente a catro ou cinco representantes, terán que ser capaces de elixir a un. Pensilvania proporciona outro

bo exemplo: algúns dos condados nos que se elixen aos seus representantes estatais son case tan grandes como o serán os seus distritos nas eleccións a representantes federais. A cidade de Filadelfia ten aproximadamente entre 50.000 e 60.000 habitantes, polo cal formará ao redor de dous distritos para elixir a representantes federais. Non obstante, á hora de votar aos representantes para a asemblea estatal, só constitúe un condado e, máis directamente relacionado co noso, toda a cidade elixe *soamente a un membro* do consello executivo. E é así en todos os demais condados do devandito Estado.

Non constitúen estes feitos as máis satisfactorias probas da falacia utilizada para atacar á rama do Goberno federal que estamos considerando? Observouse que os senadores de Nova Hampshire, Massachusetts e Nova York, ou o consello executivo de Pensilvania, ou os membros da asemblea nestes dous últimos Estados, mostrasen algunha predisposición peculiar a sacrificar a moitos en beneficio duns poucos, ou fosen nalgún sentido menos dignos dos seus postos que os representantes e maxistrados nomeados noutros Estados por un número menor de persoas?

Pero hai casos mesmo máis extremos dos que citei ata agora. Unha rama da asemblea legislativa de Connecticut está estruturada de tal xeito que cada membro é elixido por todo o Estado. Tamén o é o gobernador do devandito Estado, o de Massachusetts, e o deste Estado, así como o presidente de New Hampshire. Deixo que cada cal decida, ao seu xuízo, se o resultado dalgún destes exemplos pode suscitar a menor sospeita de que, á hora de elixir aos representantes do pobo, un electorado tan extenso tenderá a elixir a traidores ou minar a liberdade pública.

Publius [Madison]

Número 58

Continuación do mesmo tema: sobre o futuro aumento do número de representantes

The Independent Journal, 20 de febreiro de 1788

O último cargo contra a Cámara de Representantes que vou examinar, baséase na suposición de que non aumentará periodicamente o número dos seus membros a medida que creza a poboación²⁵⁰.

Admitimos, de entrada, que esta obxección tería gran peso se estivese ben fundada. As seguintes observacións demostrarán que, como a maioría das outras obxeccións contra a Constitución, só se basea nunha visión limitada do tema, ou en suspicacias que chegan a trastornar e desfigurar cada tema que se examine.

1. Parece ser que os obxectores esquecéronse de que, no tema das seguridades ofrecidas para aumentar paulatinamente o número de representantes, a Constitución federal non ofrece menos garantías que as constitucións dos Estados. O número establecido ao principio anúnciase como provisional: está limitado a un período de tres anos.

Faranse censos de habitantes cada dez anos. Os obxectivos inequívocos destas normas son: primeiro, axustar periodicamente a proporción de representantes segundo o número de habitantes, coa única excepción de que cada Estado terá polo menos un representante; e segundo, aumentar o número de representantes nestes períodos coa única limitación de non exceder un por cada 30.000 habitantes. Se revisamos as constitucións dos diversos Estados, encontramos que algunhas non conteñen unha norma específica ao respecto, e outras parécense bastante ao que está plasmado na Constitución federal. A máis

²⁵⁰ *Brutus*, Carta Nº III. Vid. B. Bailyn, *Opus cit.*, Vol. I, p. 219. (N. dos T.).

eficaz seguridade que se pode encontrar en calquera delas non vai máis alá dunha mera disposición indicativa.

2. Nas experiencias que tivemos ata agora ao respecto, e seguindo as Constitucións dos Estados, houbo un aumento gradual de representantes parello co de votantes, e parece ser que uns estiveron tan dispostos a cumprir con iso como os outros a reivindicar o seu cumprimento.

3. Hai un elemento, en particular, da Constitución federal, que garante a atención vixiante dunha maioría do pobo e dos seus representantes co fin de asegurar o aumento constitucional destes últimos. A particularidade é esta: que unha asemblea legislativa representa aos cidadáns, e a outra aos Estados. Polo tanto, na primeira, os Estados máis grandes terán maior peso, e na segunda, a vantaxe estará de parte dos Estados máis pequenos. De todo iso podemos inferir, con asisada convicción, que os Estados maiores serán defensores feroces do aumento no número e peso daquela asemblea na que predomina a súa influencia, e só fan falta catro deles para ter unha maioría dos votos na Cámara de Representantes. Entón, se os representantes ou o pobo dos Estados máis pequenos se opoñen nalgún momento ao aumento razoable de representantes, unha coalición de moi poucos Estados bastará para superar tal oposición. A pesar de rivalidades e prexuizos locais que poderían evitar unha coalición en situacións normais, formárase sempre que non sexan intereses comúns os que a promovan, senón a equidade e os principios constitucionais.

Alguén podería alegar que o Senado talvez teña os mesmos motivos para formar unha coalición oposta, e como o seu visto e prace é indispensable, podería ser derrotada a posición xusta e constitucional da outra asemblea. Esta é probablemente a preocupación mais seria dos celosos defensores dunha representación numerosa. Afortunadamente, está entre aquelas dificultades que só existen en aparencia e que desaparecen ao examinalas detida e correctamente. Se non me equivoco, as

observacións que faremos a continuación serán admitidas como concluíntes e plenamente satisfactorias neste tema.

A pesar da autoridade paritaria que teñen as dúas cámaras en todos os temas lexislativos, salvo no poder de propoñer leis orzamentarias, esta fóra de toda dúbida que cando a Cámara baixa, composta de maior número de membros, teña o apoio dos Estados máis poderosos e proclame unha posición coñecida e definida pola maioría do pobo, terá una gran vantaxe en temas que dependan da maior firmeza dunha das dúas cámaras.

A vantaxe desta parte só aumentará coa conciencia de que está apoiada nas súas demandas pola verdade, a razón e a Constitución. Mentres, o lado contrario sentirase consciente de loitar contra a forza destas solemnes consideracións.

Ademais, entre as agrupacións de Estados máis pequenos e máis grandes hai varios que normalmente apoiarán aos primeiros, pero que se asemellan tanto en tamaño como en poboación aos últimos como para non querer opoñerse ás súas pretensións xustas e lexítimas. Polo tanto, non é nada seguro que unha maioría dos votos, mesmo no Senado, se pronunciara en contra dun aumento apropiado do número de representantes.

Non resulta excesivo engadir que será posible convencer aos senadores de todos os Estados novos do xustas que son as opinións expresadas pola Cámara de Representantes, por unha razón demasiado obvia para ser ignorada. Xa que a poboación destes Estados aumentará con particular rapidez durante anos, estarán interesados en axustar frecuentemente a asignación de representantes, segundo o número crecente dos seus habitantes. Polo tanto, os Estados maiores que prevalecen na Cámara de Representantes só terán que establecer que a asignación proporcional de representantes e o seu aumento por mor da crecente poboación sexan condicións mutuamente dependentes e, entón, os senadores de todos os Estados que máis crecen sentiranse obrigados a apoiar estes incrementos proporcionais

de representantes en razón do interese que os seus Estados sentirán en aumentar o número dos mesmos.

Estas consideracións parecen ofrecer certa seguridade neste tema e deberían xa atenuar todas as dúbidas e os medos que se permitiron ao respecto. Pero aínda que admitísemos que poderían ser insuficientes para vencer unha política inxusta dos Estados menores ou a súa influencia dominante nos consellos do Senado, existe outro recurso constitucional infalible polo cal os Estados maiores sempre poderán alcanzar os seus fins xustos. A saber: a Cámara de Representantes non só pode rexeitar, senón que só ela propón os recursos necesarios para o mantemento do Goberno. Nunha palabra, ten o presuposto nas súas mans, ese instrumento poderoso mediante o cal vemos, na historia da Constitución británica, como unha representación embrionaria e humilde do pobo, paulatinamente aumentou a esfera da súa actividade e importancia, finalmente reducindo os privilexios excesivos das demais ramas de Goberno tanto como parecía desexalo. De feito, pódese considerar o poder orzamentario como a arma máis completa e máis eficaz nunha Constitución á hora de armar aos representantes directos do pobo co fin de corrixir inxustizas e aplicar toda medida xusta e proveitosa.

Pero, non estará tan interesada a Cámara de Representantes como o Senado en manter ao Goberno dentro duns límites apropiados, e por iso, non se sentirá contraria a basear a súa existencia ou a súa reputación en que o Senado se pregue ante ela? Porque se tivese lugar tal proba de forza entre as dúas asembleas, non estaría unha tan propensa a renderse como a outra? Estas cuestións non crearán ningunha dificultade se temos en conta que cantos menos sexan, e canto máis permanentes e públicos sexan os cargos das persoas no poder, maior interese terá cada un deles en cada tema que teña que ver co Goberno. Os que representen a dignidade nacional ante os ollos doutras nacións serán particularmente sensibles a calquera

perigo público ou posibilidade de paralización deshonrosa dos asuntos públicos. Debido a estas razóns a Cámara dos Comúns británica obtivo triunfos continuos sobre as demais ramas de goberno cada vez que empregaba o instrumento das leis orzamentarias. Nin se viu, nin se experimentou nunca unha absoluta inflexibilidade por parte das outras ramas, aínda que causaría unha confusión xeral a todas as outras partes do Estado. O máximo grao de firmeza que poida mostrar o Senado federal ou o presidente non será suficiente para superar unha resistencia que estea baseada en principios constitucionais e patrióticos.

Neste repaso ao tema da Cámara de Representantes na Constitución federal, pasei por alto as circunstancias económicas que actualmente poderían ter algún efecto en diminuír o número provisional de representantes, e cuxa omisión probablemente sería un tema tan rico en proclamas contra a Constitución como o do reducido número de representantes proposto. Tamén pasarei por alto comentar a dificultade que podería existir, nas circunstancias actuais, para incorporar ao servizo federal un número tan grande de individuos como os que o pobo probablemente elixiría.

Non obstante, deben permitirme unha observación sobre este tema que merece, ao meu xuízo, unha atención seria. En todas as asembleas lexislativas, canto maior sexa o número de membros, menor será o número que realmente dirixa o seu funcionamento. En primeiro lugar, canto maior sexa o número de representantes nunha asemblea, maior será a tendencia a empregar a paixón antes que a razón. Segundo, canto maior sexa o seu número, maior será a proporción dos seus membros que teñan información limitada e capacidades intelectuais dúbidasas. Resulta ben sabido que é precisamente en individuos deste tipo sobre os que actúan con maior forza a elocuencia e demagogia duns poucos. Nas repúblicas antigas, onde todo o pobo se xuntaba en persoa na praza pública, un só orador ou estadista hábil realmente gobernaba con tanta influencia como se tivese

na súa man o bastón de mando. Seguindo este principio, canto máis multitudinaria sexa unha asemblea representativa, máis compartirá as debilidades inherentes ás reunións colectivas do pobo. A ignorancia será enganada pola astucia, e a paixón será escrava do sofisma e da retórica baleira. O maior erro do pobo sería supoñer que, ao aumentar o número de representantes máis alá de certo límite, conséguese fortalecer a barreira que se alza contra o goberno duns poucos. A experiencia sempre aconsella ir na dirección oposta pois, *tras asegurar un número suficiente para a protección, a información local e o afecto extenso da sociedade en xeral*, cada representante adicional restará máis forza ás súas propias iniciativas. A aparencia do Goberno poderá ser máis democrática, pero a súa alma será, sen dúbida, máis oligárquica. A máquina será maior, pero haberá menos fontes de poder que dirixan os seus movementos, e estes, con frecuencia, serán máis secretos.

Xunto coa obxección presentada contra o número de representantes, podemos aquí dar conta daquela que vai dirixida contra o número que se require para cuestións lexislativas. Díxose que para formar un quórum debería ser necesario un número superior a unha maioría e que, en certas ocasións, se non en todas, debería ser necesaria máis que unha maioría do quórum para tomar unha decisión. Non podemos negar que algunhas vantaxes poderían resultar dunha precaución así. Podería constituír outra barreira adicional a algúns intereses particulares e outro obstáculo a medidas apresuradas e sectarias. Pero estas consideracións vense neutralizadas polos numerosos inconvenientes no lado oposto da balanza. Teríase invertido o principio fundamental dun Goberno libre en todos aqueles casos que poderían requirir novas leis ou medidas activas para alcanzar a xustiza ou o ben xeral. Xa non sería a maioría quen governe, senón que se tería transferido o poder á minoría. Se o privilexio defensivo se limitase a determinados casos concretos, unha minoría interesada podería aproveitarse diso para non ter que

sacrificar polo ben xeral tanto como os demais; ou en momentos de crise podería utilizalo para a chantaxe, conseguindo así uns beneficios pouco razoables. Finalmente, podería facilitar e fomentar a nefasta práctica das secesións, unha práctica que se viu mesmo en Estados que só requiren unha maioría. Esta táctica subversiva vai contra todo principio de orde e goberno, levando máis directamente a convulsións públicas e á ruína de Gobernos populares que ningunha outra experimentada ata agora entre nós.

Publius [Madison]

Número 59

A regulación das eleccións

The New York Packet, 22 de febreiro de 1788

A orde natural dos temas lévanos agora a considerar a disposición que autoriza á Asemblea nacional a regular, en última instancia, a elección dos seus membros. A Constitución di o seguinte: «Unha asemblea lexislativa en cada Estado ditará o *tempo, o lugar e o procedemento* de celebrar eleccións para senadores e representantes; pero o Congreso pode en calquera momento por lei establecer ou alterar *tales disposicións*, salvo os *lugares* onde se elixen a senadores»²⁵¹. Non son só os que condenan a Constitución en xeral os que abominaron desta disposición. Tamén censurárona os que en menor medida e con maior moderación se opoñen á Constitución²⁵²; e existe un caso de alguén que se opuxo a esta disposición aínda que se declarou defensor de todas as demais partes do sistema.

De todos os xeitos, moito me equivoco se este artigo non é en realidade o máis admisible de todo o plan. A súa rectitude des-

²⁵¹ Cláusula primeira, sección cuarta, artigo primeiro da Constitución.

²⁵² *Brutus*, na súa Carta N° IV, de 29 de novembro de 1787. Vid. B. Bailyn, *Opus cit.*, Vol. I, p. 463. (N. dos T.).

cansa na evidencia deste simple axioma: *todo Gobierno debería conter en si mesmo os medios para a súa supervivencia*. Calquera que razoe con xustiza apoiará sen reparos que, nos seus traballos, a Convención adherírase a esta regra, e opoñerá a calquera desviación dela que non respondese á necesidade de incorporar, neste proxecto, algún elemento concreto que fose incompatible cunha ríxida conformidade á mesma. Mesmo neste caso, aínda que acceda aos requirimentos de flexibilidade, sempre verá o afastarse dun principio tan fundamental como un elemento de imperfección no sistema, que poderá ser no futuro unha fonte de debilidade e, tal vez, de anarquía.

Ninguén sosteirá que se podería escribir e plasmar na Constitución unha lei electoral que fose aplicable a todas as posibles transformacións futuras da conxuntura nacional. Por iso, non negarán que debería existir nalgún lugar un poder discrecional sobre eleccións. Supoño que tamén admitirán que só había tres xeitos razoables de modificar e dispoñer deste poder: podíase conferir enteiramente ao corpo lexislativo nacional, ou enteiramente aos corpos lexislativos dos Estados, ou principalmente a estes últimos e en última instancia ao primeiro. Con bo criterio elixiu a Convención esta última opción. A regulación das eleccións a postos do Goberno federal foi conferido, en primeiro lugar, ás administracións dos Estados membros, que serán as máis convenientes e satisfactorias en casos ordinarios e cando non prevalecen posturas desaxeitadas. Pero reservaron á autoridade nacional o dereito de interpoñerse cada vez que unhas circunstancias extraordinarias o fagan necesario para o mantemento da seguridade xeral.

Se un poder exclusivo para regular as eleccións ao Goberno nacional se deixase en mans dos corpos lexislativos dos Estados, sería evidente que a existencia mesma da Unión estaría enteiramente nas súas mans. Poderían, en calquera momento, aniquilala se refusasen prover para a selección das persoas que han de administrar os asuntos nacionais. Non é moi útil soste

que unha negligencia ou omisión deste tipo sería improbable. A posibilidade constitucional diso, sen ningunha contrapartida a este risco, crea unha obxección insuperable.

Tampouco hai razóns que xustifiquen asumir un risco así. Nunca poderán ser dignificadas desta maneira as extravagantes conxecturas de tan desmedidas suspicacias. Se admitimos a posibilidade de abusos de poder, é xusto supoñelos tanto por parte dos Gobernos estatais como por parte do Goberno nacional. O confiar á Unión o coidado da súa propia existencia axústase máis ás regras dunha teoría xusta que o deixalo noutras mans, e se hai que arriscar abusos de poder por unha parte ou outra, é máis racional afrontar este risco deixando o poder onde de xeito máis natural debería estar, e non onde sería antinatural.

Supoñamos que se tivese incluído na Constitución un artigo que daba poder aos Estados Unidos para regular as eleccións nos Estados membros. Habería alguén remiso a condenalo como unha invasión inaceptable do ámbito competencial e como un mecanismo premeditadamente ideado para a destrución dos Gobernos estatais? Neste caso non sería necesario explicar a violación do principio, e a calquera observador imparcial lle resultará igualmente evidente na proposta de suxeitar a existencia do Goberno nacional á discrecionalidade dos Gobernos estatais. Unha visión imparcial do problema levará á conclusión de que, na medida do posible, cada un debería depender de si mesmo para a súa propia supervivencia.

En contra disto poderán citar o exemplo da organización do Senado nacional, que incluírá de cheo o perigo que sinalamos, debido ao posible efecto do poder exclusivo dos corpos lexislativos estatais para regular as eleccións federais. Poden soste que unha negativa a nomear senadores podería, en calquera momento, dar o golpe final á Unión, e diso pódese inferir que, como a súa existencia dependería nun punto tan esencial dos Estados, non hai razón para evitar encomendarllo no caso que estamos considerando. Ademais, dirán que os intereses de cada

Estado por manter a súa representación nos consellos nacionais ofrécennos total seguridade de que non abusarán da confianza posta neles.

Ao examinar este argumento enganoso veremos que carece dunha base sólida. É certo que os corpos legislativos estatais poderán destruír ao Goberno nacional se eluden nomear senadores. Pero diso non se desprende que, ao dispoñer deste poder nunha situación, deberían telo en todas. Hai situacións nas que a tendencia perniciosa deste poder poderá resultar moito máis decisiva, sen que haxa ningunha causa razoable para incluír este factor na estrutura federal, como a que debeu determinar a conduta da Convención ao constituír así ao Senado. Constitúe un mal, na medida en que unha estrutura así poida expoñer á Unión a posibles danos a mans das asembleas legislativas estatais. Pero é un mal que non se podía evitar sen excluír completamente da estrutura do Goberno nacional aos Estados nas súas capacidades políticas. Se se houbese feito isto, seguramente sería interpretado como un incumprimento total do principio federal e, sen dúbida, privaría aos Gobernos estatais desa salvagarda absoluta que agora gozan debido a esta disposición. Pero aínda que fose sabio someterse neste caso a un inconveniente para conseguir unha vantaxe necesaria ou un ben maior, diso non se pode inferir que debamos acumular males cando non resulta necesario, ou cando non redunda en maiores beneficios.

Tamén é fácil discernir que o Goberno nacional correrá un risco moito maior se os corpos legislativos estatais teñen potestade sobre as eleccións á súa Cámara de Representantes que se teñen o poder de nomear aos membros do seu Senado. Os senadores serán elixidos por un período de seis anos, de acordo cunha rotación, pola cal cada dous anos serán renovados un terzo dos seus membros. Ningún Estado poderá ter máis de dous senadores, e o quórum será de 16 membros. O resultado conxunto destas circunstancias será que unha unión temporal duns poucos Estados que quixesen bloquear o nomeamento de

senadores non conseguiría anular a existencia deste corpo nin interferiría na súa actividade, e non temos que temer unha coalición xeral ou permanente dos Estados. O primeiro caso podería resultar dos avesos designios dos membros máis conspicuos duns poucos corpos lexislativos estatais, pero este último caso requiriría unha desafección estable e enraizada na gran masa popular que, ou ben nunca existirá, ou con toda probabilidade procedería da ineptitude do Goberno nacional á hora de conseguir a felicidade do pobo, e en tal caso ningún bo cidadán desexaría a súa continuidade.

Con respecto á Cámara de Representantes federal, espérase ter unha elección xeral de membros cada dous anos. Se as asembleas lexislativas estatais fosen encomendadas co poder exclusivo de regular estas eleccións, cada período electoral constituiría unha delicada crise nacional que podería levar á disolución da Unión se os líderes duns poucos Estados importantes entrasen nunha conspiración previa para evitar unhas eleccións.

Non podo negar o peso que ten a observación de que os intereses de cada Estado representado nas cámaras representativas federais constituirán unha seguridade contra o abuso de poder electoral por parte dos corpos lexislativos estatais. Pero aqueles que teñan en conta a distinción obvia que existe entre o interese do pobo na felicidade pública e o interese dos seus gobernantes locais no poder e a importancia dos seus cargos, entenderán que esta seguridade non será absoluta. O pobo de América poderá ser un partidario fervente do Goberno da Unión, ao mesmo tempo que determinados gobernantes de Estados concretos teñan unha opinión contraria, estimulados pola rivalidade natural do poder e pola esperanza dun medro exclusivamente persoal, e apoiados por unha facción forte en cada un deses Estados. De feito, a disparidade de sentimentos entre a maioría do pobo e os individuos con maior renome nos seus consellos móstrase actualmente nalgúns dos Estados. Un plan para esta-

blecer Confederacións separadas, sempre multiplicará as posibilidades de ambición e sempre atraerá a individuos influentes das administracións estatais que prefiran o seu propio éxito e ganancia ao benestar xeral. Cun arma tan eficaz nas súas mans como o poder exclusivo de regular as eleccións ao Goberno nacional, un grupo de varios individuos nuns cantos Estados dos de maior peso, onde a tentación sempre será máis probable, poderá lograr a destrución da Unión ao interromper a elección de membros á Cámara de Representantes federal, utilizando o pretexto dalgunha insatisfacción popular (que talvez eles mesmos teñan auspiciado). Non debemos esquecer que unha Unión firme deste país baixo un Goberno eficiente, probablemente sexa obxecto de celos cada vez maiores por parte de máis dun país europeo, e que intentos por minar ao Goberno ás veces xurdirán das intrigas de potencias estranxeiras e xeralmente terán o apoio e a asistencia dalgunha delas. Polo tanto, se é posible, a súa supervivencia só deberíamola deixar en mans daqueles cuxa situación sempre xerará un interese inmediato polo cumprimento fiel e coidadoso da confianza que lles foi depositada.

Publius [Hamilton]

Número 60

Continuación do mesmo tema

The Independent Journal, 23 de febreiro de 1788

Vimos que sería arriscado encomendar un poder absoluto sobre as eleccións federais aos corpos legislativos dos Estados. Agora, examinaremos o perigo que xorde no lado oposto, ao confiar en última instancia á Unión mesma o dereito de regular as súas propias eleccións. Ninguén pensa que este dereito sería usado para excluír nalgunha ocasión a algún Estado da súa porcentaxe de representantes, pois neste sentido todos estarían interesados na seguridade dos demais. Pero arguméntase que podería ser

empregado de maneira que favorecese a elección dunha clase favorita de persoas con exclusión doutras, ao limitar os lugares das eleccións a distritos concretos e facer imposible que os cidadáns en xeral poidan participar nelas²⁵³. Esta parece ser a máis quimérica de todas as suposicións inventadas. Por unha parte, ningún cálculo racional de probabilidades levaríanos a imaxinar que podería xurdir das cámaras lexislativas nacionais unha disposición que implicase unha conduta tan violenta e extraordinaria. Por outra parte, podemos concluír con certeza que se un espírito tan inapropiado chegase algunha vez a xurdir neles, mostraríase dunha forma totalmente distinta e moito máis decisiva.

O improbable que sería un intento así pódese mostrar suficientemente cunha soa reflexión: nunca acontecería sen causar unha revolta popular inmediata, guiada e encabezada polos Gobernos estatais. Non é difícil imaxinar que este dereito tan característico da liberdade fose vulnerado por unha maioría vitoriosa en determinadas épocas turbulentas e facciosas, en contra dunha clase concreta de cidadáns. Pero é de todo inconcebible e inverosímil que un dereito tan fundamental, nun país establecido e ilustrado como este, poida ser vulnerado con prexuízo da gran masa popular por unha política deliberada do Goberno, sen causar unha revolución popular.

Á parte da reflexión anterior, hai outras consideracións de natureza máis precisa que disipan calquera eventual temor sobre o tema. As diferenzas nos elementos que compoñen o Goberno nacional e, máis aínda, no xeito en que chegan a actuar nas diversas ramas, han de formar un poderoso obstáculo a un conciliábulo de ideas dedicadas a deseñar un plan electoral tendencioso. Hai suficiente diversidade en canto á propiedade, o xenio, os xeitos e os hábitos do pobo nas diversas partes da Unión como para ocasionar unha gran diversidade de

²⁵³ *Brutus*, Carta Nº III. Vid. B. Bailyn, *Opus cit.* Vol. I., p. 322. (N. dos T.).

disposicións dos seus representantes cara ás diversas clases e condicións sociais. Aínda que un intercambio íntimo, baixo un mesmo Goberno, fomentará a paulatina asimilación dun carácter e duns sentimentos comúns, aínda así hai causas tanto físicas como morais que poden en maior ou menor medida alimantar sempre distintas tendencias e inclinacións ao respecto. Pero a circunstancia que probablemente teña maior influencia no tema será a diversidade de xeitos de constituír as diversas partes do Goberno. A Cámara de Representantes será elixida directamente polo pobo, o Senado polas asembleas lexislativas estatais, e o presidente por electores elixidos a este propósito de entre o pobo. Hai pouca probabilidade de que, debido a un interese común, se confabulen estas diversas ramas na súa predilección polos intereses dunha clase particular de votantes.

O único que se propuxo someter ao Goberno nacional respecto ao Senado é a regulación do «tempo e do procedemento» de elixilo, e é imposible que isto afecte ao espírito que vaia determinar quen vaian ser os seus membros²⁵⁴. O sentido colectivo dos corpos lexislativos estatais nunca poderá ser influenciado por circunstancias externas dese tipo, e esta consideración debería ser suficiente para reafirmarnos en que a discriminación suposta nunca chegará a ter lugar. Que lle podería inducir ao Senado a estar de acordo cunha preferencia que non lle inclúe? Ou que fin conseguiría se se estende a unha asemblea lexislativa e non á outra? Neste caso, a composición dunha contrarrestaría á outra. Non podemos supoñer que recoñecería os nomeamentos ao Senado, a menos que supoñamos, á vez, unha colaboración voluntaria por parte das asembleas lexislativas estatais. E se supoñemos isto, a cuestión de se

²⁵⁴ *Brutus*, na súa Carta Nº IV, de 29 de novembro de 1787, afirmaba que: «Mediante esta cláusula, o dereito mesmo de elección resulta transferido, en boa medida, desde o pobo aos seus gobernantes». Vid. B. Bailyn, *The Debate on the Constitution, Opus cit.*, Vol. I. p 428. (N. dos T.).

o poder se sitúa en mans de destas ou da Unión resulta por enteiro irrelevante.

Cal sería o obxectivo desta caprichosa parcialidade das asembleas lexislativas nacionais? Exerceríase para discriminar contra as diversas categorías de industria ou entre os diversos tipos ou graos de propiedade? Favorecerá aos intereses dos terratenentes, ou a intereses financeiros ou mercantís ou manufactureiros? Ou falando na linguaxe de moda entre os adversarios da Constitución, cortexará a exaltación «dos ricos e ben nacidos», excluindo e rebaixando ao resto da sociedade²⁵⁵?

Se esta parcialidade se dera, favorecendo a aqueles que están ocupados nalgún campo concreto de industria ou propiedade, supoño que todos recoñecerán que a competición por ela sen dúbida terá lugar entre terratenentes e comerciantes. E non me custa afirmar que é infinitamente menos probable que un deles consiga dominar nos consellos nacionais que nos consellos locais. Inferimos entón que unha conduta tendente a propiciar unha preferencia indebida a calquera deles será menos posible nos consellos nacionais que nos locais.

Os diversos Estados dedícanse á agricultura e ao comercio en distintos graos. Predomina a agricultura na maioría, se non en todos. Non obstante, a economía comercial é case tan importante en varios dos Estados e en moitos ten una influencia considerable. A que prevaleza de entre estas dúas transmitirá a súa influencia aos representantes nacionais, pero ao ser unha confluencia dunha gran multiplicidade de intereses, e en proporcións moito máis variadas das que se dan nun só Estado, serán menos propensos a apoiar con parcialidade a uns intereses determinados que os representantes dun só Estado.

Nun país composto principalmente de agricultores rexidos por regras de representación equitativa, en xeral dominarán no

²⁵⁵ Expresión empregada por *Brutus* na súa Carta Nº IV: «A debilidade da representación tende, con certeza, a conferir aos ricos e ben nacidos, todos os honores». Vid. B. Bailyn, *Opus cit.*, Vol. I, p. 428. (N. dos T.).

Goberno os intereses dos terratenentes. Mentres prevalezan os seus intereses na maioría dos corpos legislativos estatais, tamén manterán unha superioridade correspondente no Senado nacional, que xeralmente será unha copia fiel das maiorías nestas asembleas. Polo tanto, non podemos supoñer que esta asemblea legislativa federal algunha vez vaia desexar sacrificar aos terratenentes pola clase mercantil. Ao aplicar tan especificamente ao Senado unha observación baseada nas circunstancias do país, guíame a idea de que os seguidores devotos e crédulos do poder dos Estados non poderán recear dos corpos legislativos estatais como susceptibles de ser forzados por unha influencia externa, de acordo cos seus propios principios. En realidade esta situación terá, como mínimo, o mesmo efecto na composición inicial da Cámara de Representantes federal: unha parcialidade inapropiada a favor da clase mercantil será tan pouco probable alí como no outro lugar.

Considerando outra obxección, un poderíase preguntar se non hai perigo dunha tendencia contraria no Goberno nacional, que lle dispoña a intentar asegurar un monopolio da administración federal para a clase terratenente²⁵⁶. Non responderemos de maneira extensa, pois aqueles que máis sentirían o dano por supoñer esta parcialidade teñen poucas razóns para abrigar un temor serio. Será suficiente con dicir, primeiro, que por razóns xa expresadas, é menos probable que prevaleza unha parcialidade clara nos consellos da Unión que nos de calquera dos seus membros. Segundo, que non haberá tentación de vulnerar a Constitución para favorecer á clase terratenente porque, no transcurso natural das cousas, esa clase gozará de tanto dominio como poida desexar. Terceiro, que homes acostumados a estudar as fontes da prosperidade a gran escala estarán tan convencidos da utilidade do comercio que non querrán danalo tan gravemente, excluindo completamente dunha parte da súa xestión a

²⁵⁶ *Brutus*, carta III. Vid. B. Bailyn, *Opus cit.* Vol. I, p. 322. (N. dos T.)

aqueles que mellor entenden os seus intereses. A importancia do comercio para os ingresos tributarios protexerá eficazmente da inimizade dun corpo que sempre tenderá a favorecelo pola constante presión de novos gastos públicos.

Serei breve ao discutir a probabilidade dun favoritismo fundado nunha discriminación entre diversos tipos de industria e propiedade porque, ao meu modo de entender, o sentido das súas obxeccións, refírense a unha discriminación doutro tipo. Parece ser que buscan asustarnos, dicindo que os que chaman «ricos e ben nacidos» serán os obxectos deste favoritismo. Se verán imaxinariamente exaltados por enriba dos seus concidadáns a unha preeminencia odiosa. Sen embargo, se aduce, a súa exaltación será nunha ocasión a consecuencia directa do reducido tamaño do corpo representativo, e noutra será efectuada ao negarlle ao pobo en xeral a oportunidade de exercer o seu dereito de sufraxio na elección dese corpo²⁵⁷.

Que principio se utilizará para discriminar nos colexios electorais co fin de favorecer a uns da maneira preestablecida? Os ricos e ben nacidos, como lles chaman, están limitados a zonas concretas nos diversos Estados? Por algún instinto ou previsión milagrosa residen todos nun mesmo lugar? Só viven en vilas ou cidades? A realidade é máis ben a contraria, a saber, que están espaxados por todo o país, segundo a avaricia ou a sorte que lles tocou a eles ou aos seus predecesores? Se este é o caso, e reconéceo cada persoa intelixente²⁵⁸, non é evidente que a política de limitar os colexios electorais a distritos concretos sería tan contraria aos seus propios fins como censurable baixo calquera outro criterio? En realidade, non hai outra maneira de asegurar que os ricos sexan dominantes nisto que establecer criterios de propiedade para os votantes ou candidatos, pero, como é sabido, este poder non se atopa, de ningún xeito, entre os que se outorgan ao Goberno nacional pola Constitución. A

²⁵⁷ *Brutus*, Cartas III e IV. Vid. B. Bailyn, *Opus cit.* Vol. I, (N dos T.).

²⁵⁸ Sobre todo nos Estados do sur e este Estado de Nova York.

súa autoridade está expresamente limitada a regular as *datas*, os *lugares* e os *modos* de celebrar eleccións. Os requisitos para votar ou presentarse como candidato están definidos e fixados na Constitución e non son alterables pola Asemblea, como xa temos explicado ata a saciedade²⁵⁹.

Aínda así, a meros efectos argumentais, supoñamos que se dera esta situación. Supoñamos tamén que os gobernantes nacionais conseguisen superar nas súas mentes todos os seus escrúpulos en canto ao seu deber ou á angustia de estar ante o perigo incerto dun experimento. Aínda así, imaxínome que apenas poderán pretender levar a cabo unha iniciativa tal sen a axuda dunha forza militar suficiente para subxugar a resistencia da gran masa popular. Por máis que a improbabilidade da existencia desta forza xa se discutiu e demostrou en artigos anteriores²⁶⁰, para poder deixar ben clara a futilidade desta obxección, admitamos por un momento que esta forza puidera existir e que o Goberno nacional a controlaba. Cal sería o resultado? Cunha disposición a invadir os dereitos esenciais da comunidade e cos medios para conseguilo, é de supoñer que as persoas involucradas entreteríanse coa ridícula tarefa de fabricar leis electorais que asegurasen unha preferencia para os intereses dunha clase social favorita? Non preferirían unha conduta máis acorde co seu engrandecemento inmediato? Non resolverían ousadamente perpetuarse en cargos públicos mediante unha usurpación definitiva do poder, en vez de depender de instrumentos precarios que poderían resultar no despido, a desgraza e a ruína dos seus autores a pesar de todas as súas precaucións? Non temerían que cidadáns tenaces e conscientes dos seus dereitos viñeran dos extremos máis remotos dos seus respectivos Estados ao colexio electoral para botar aos tiranos e substituílos por persoas dispostas a recuperar a violada soberanía do pobo?

Publius [Hamilton]

²⁵⁹ Véxase o artigo N° 59 *supra*. (N. dos T.).

²⁶⁰ Véxanse os artigos 24 a 29 *supra*. (N. dos T.).

Número 61

Conclusion do mesmo tema: a regulación das eleccións federais

The New York Packet, 26 de febreiro de 1788

Os máis honestos antagonistas das disposicións electorais no plan constituínte ás veces recoñecen, ao fío da discusión, o razoables que resultan; pero con esta limitación: que deberían incluír unha declaración a efectos de que todas as eleccións han de ter lugar nos respectivos condados en que viven os votantes. Din que esta é unha precaución necesaria contra un abuso de poder²⁶¹. Unha declaración así seguramente fose inocua e, na medida en que calmase ánimos, podería incluso ser desexable. Pero realmente ofrecería pouca ou ningunha seguridade adicional ante o perigo que se supuxo, e a súa omisión nunca será considerada por un observador imparcial e sensato como algo serio, xa non digamos unha obxección insuperable ao plan constitucional. As opinións contrarias mostradas a este respecto nos dous últimos capítulos serán suficientes para satisfacer a calquera persoa imparcial e lúcida de que non será por culpa de tal poder que a liberdade pública chegue, nalgún momento, a ser vítima da ambición dos gobernantes nacionais.

Se os que tenden a estar preocupados por isto inspeccionasen coidadosamente as diversas constitucións estatais, encontrarían as mesmas razóns para estar inquietos e alarmados tanto pola extensa liberdade que a maioría delas ofrece con respecto ás eleccións, como polas amplas competencias que, naquelas, se propón outorgar ao Goberno nacional neste ámbito. Un repaso a estas constitucións tería o efecto de disipar impresións erróneas que persisten ao respecto, pero levaría a un estudo detallado, en exceso longo e soporífero, polo cal contentareime co

²⁶¹ *Brutus* insiste no mesmo argumento na súa carta IV de 29 de novembro de 1787. Vid. B. Bailyn, *The Debate on the Constitution, Opus cit.*, Vol. I., p. 423-431. (N. dos T.).

exemplo do Estado no que resido. A Constitución de Nova York só fai referencia ao *lugar* en que se celebrarán as eleccións, indicando que os membros da Cámara baixa serán elixidos nos *condados*, mentres que os senadores serán elixidos nos grandes distritos que compoñen o Estado, e que actualmente son 4, cada un ocupando entre 2 e 6 condados. Non é nada difícil imaxinar que sería tan fácil para o poder lexislativo de Nova York derrotar aos votantes deste Estado, limitando as eleccións a lugares concretos, como o sería para o corpo lexislativo dos Estados Unidos, facendo o mesmo cos votantes da Unión. Supoñamos, por exemplo, que se establece a cidade de Albany como o único punto electoral para o condado e distrito do que forma parte. Non se converterían rapidamente os habitantes da cidade nos únicos votantes do devandito condado e distrito para os escanos do Senado e da Cámara baixa? Podemos imaxinar sensatamente aos votantes que residen en zonas remotas dos condados de Albany, Saratoga, Cambridge... ou en calquera sitio do condado de Montgomery, molestándose en vir até a cidade de Albany para elixir aos membros da Cámara baixa ou do Senado? Irían antes á cidade de Nova York para participar na elección dos membros da Cámara de Representantes federal? A resposta a esta pregunta vese facilmente nas leis actuais, que ofrecen toda comodidade para exercer este privilexio tan valioso e que, non obstante, é tratado cunha indiferenza alarmante. Baseándonos en todas as experiencias sobre o tema, podemos claramente determinar que, cando o lugar de elección está a unha *distancia que resulta inconveniente* para o votante, o efecto sobre a súa conduta será o mesmo sexa a distancia de 20 ou de 20.000 millas. Polo tanto, vese que as obxeccións á modificación do poder federal de regular eleccións aplícanse basicamente coa mesma forza á modificación do devandito poder na Constitución deste Estado. Por iso non será posible absolver a un e condenar ao outro. Unha comparación similar levaría á mesma conclusión con respecto ás Constitucións da maioría dos Estados.

Se os críticos alegan que os defectos das Constitucións estatais non escusan os defectos atopados no plan proposto pola Convención, responderei que se eses individuos non foron acusados de esquecer a defensa da liberdade e se as imputacións contra o plan proposto maniféstanse como tamén aplicables a estas Constitucións, supoñeremos que, en vez de ser inferencias ben fundadas dunha investigación clara que busca a verdade, as imputacións son máis ben refinamentos mexeriqueiros dunha oposición con prexuizos. Non hai nada que dicir daqueles que consideran como omisións inocentes nas Constitucións estatais o que teñen por fallos imperdoables no plan constituínte. Só podemos pedirilles que dean algunha explicación razoable de por que os representantes do pobo nun só Estado serán máis resistentes á tentación do poder ou doutros motivos sinistros que os representantes do pobo dos Estados Unidos. Se non poden explicalo, polo menos que demostren que resulta máis fácil minar a liberdade de tres millóns de persoas coa oposición dos Gobernos locais, que a de duascenas mil persoas que non gozan desa vantaxe. En relación co tema que estamos considerando, deberán convencernos do seguinte: que unha facción dominante nun só Estado será menos propensa a intentar manter a súa superioridade favorecendo a unha clase particular de votantes, que os representantes de trece Estados estendidos por un vasto país e diferenciados por unha gran diversidade de circunstancias, prexuizos e intereses locais.

Ata agora só pretendín defender a disposición en canto a súa base teórica, ao perigo de situar este poder noutra parte, e á seguridade de situalo onde se propuxo pola Convención. Pero queda por mencionar unha vantaxe que resultará desta disposición e que non se tería conseguido de ningunha outra maneira: refírome á uniformidade nas datas das convocatorias electorais á Cámara de Representantes federal. É moi probable que esta uniformidade sexa encontrada de gran importancia para o benestar público, tanto para protexernos do establecemento

dun mesmo espírito neste corpo como para curar a enfermidade das faccións. Se cada Estado pode elixir as datas en que terán lugar as súas convocatorias electorais, é posible que haxa tantas convocatorias como meses no ano. As datas das convocatorias electorais locais nos diversos Estados esténdense actualmente de marzo a novembro, e esta diversidade impediría disolver ou renovar ao corpo enteiro dunha vez. Se algún tipo de espírito perverso prevalecera nel, este espírito tendería a contaxiar aos novos membros a medida que se fosen incorporando. A masa sería propensa a permanecer invariable, asimilando constantemente a aqueles que paulatinamente se incorporaban. Hai poucos homes con suficiente forza mental como para resistir o contaxio do exemplo doutros. Tendo a pensar que se permanecesen no seu cargo por un período de tres veces o actual, pero coa condición de disolver o corpo todo dunha vez, isto constituiría unha ameaza menor á liberdade que un terzo desa duración suxeita a renovacións graduais e sucesivas.

A uniformidade nas datas electorais parece ser tan necesaria para levar á práctica a idea dunha rotación regular no Senado como para reunir convenientemente á lexislatura nun período determinado de cada ano.

Poderíamos entón presentar esta pregunta: por que non se estableceu unha data na Constitución? Dado que os máis celosos adversarios do plan constituínte son, neste Estado de Nova York, maioritariamente, uns decididos defensores da Constitución estatal, podemos facerlles a eles a mesma pregunta: por que non se estableceu unha data a este fin na Constitución deste Estado? Non hai resposta mellor que esta: era algo que podía quedar a discreción da asemblea lexislativa sen crear perigo ningún e, se se establecese unha data concreta, talvez descubriríamos que na práctica era menos conveniente que outra. A mesma resposta vale para o plan constituínte. Ademais, o suposto perigo dun cambio gradual é simplemente especulativo. Non resulta aconsellable basearnos en suposi-

cións para establecer como un punto fundamental algo que privaría aos Estados de poder ter eleccións para os seus Gobernos ao mesmo tempo que as eleccións nacionais.

Publius [Hamilton]

Número 62

Criteria que definen ao Senado e as calidades dos seus membros

The Independent Journal, 27 de febreiro de 1788

Despois de examinar a estrutura da Cámara de Representantes e de responder ás obxeccións que merecían ser investigadas, agora pasarei a examinar o Senado. Consideraremos esta parte do Goberno repasando estes criterios: 1. Os requisitos para poder ser senador; 2. O seu nomeamento polas asembleas lexislativas estatais; 3. A igualdade de representación no Senado; 4. O número de senadores e o período polo cal serán elixidos; 5. Os poderes outorgados ao Senado²⁶².

1. Os requisitos formulados para poder ser senador, e que distinguirán aos senadores dos representantes, son unha maior idade e un período máis longo de cidadanía. Un senador terá que ter cumpridos os 30 anos mentres que serán 25 para un representante. O primeiro terá que ter sido cidadán durante 9 anos e o segundo durante, ao menos, 7 anos. A natureza da responsabilidade senatorial constitúe a razón que subxace a estas distincións, pois require unha maior cantidade de información e madurez de carácter, o cal requirirá á vez que o senador alcance unha fase vital que tenda a garantir estas vantaxes²⁶³. Ademais,

²⁶² *Brutus* abordará a súa crítica do Senado proposto pola Convención na súa Carta N° XVI, de 10 de abril de 1788, que non terá continuación, pois a partir desa data se interrompen ás súas colaboracións no *New York Journal* que, en boa medida, viñan motivando os artigos de réplica d'*O Federalista*. Cfr. T. Ball (ed.), *The Federalist with Letters of "Brutus"*. Cambridge: CUP, 2003; p. 529-533. (N. dos T.).

²⁶³ O Senado tiña, para Madison, un dobre cometido: 1) a representación territorial dos Estados federados e 2) a deliberación política conducente á mellora das preferencias inmediatas dos cidadáns. (N. dos T.).

o participar directamente en tratos con nacións estranxeiras só debe ser algo que estea en mans de xente enteiramente libre das predisposicións e dos hábitos que resultan de nacer ou ser educados no estranxeiro. Un espazo de 9 anos parece ser un prudente punto intermedio entre unha exclusión total de inmigrantes, cuxos méritos e talentos poden recibir unha parte da confianza pública, e unha inclusión indiscriminada e apresurada deles que podería crear una vía para unha influencia estranxeira nos consellos nacionais.

2. Tampouco é necesario estenderse sobre o nomeamento de senadores por parte dos corpos legislativos estatais. Entre as diversas maneiras de establecer esta rama do Goberno, a proposta pola Convención é probablemente a máis aceptada entre a opinión pública. Ten a dobre vantaxe de favorecer unha candidatura selecta e dar aos Gobernos estatais unha participación na formación do Goberno federal, que asegurará a autoridade dos primeiros e formará un vínculo apropiado entre os dous ámbitos.

3. A paridade de representación no Senado tampouco require moita discusión, sendo evidentemente o resultado dun acordo entre as pretensións opostas de Estados grandes e pequenos. Se é xusto que nun pobo completamente integrado nunha nación, cada distrito teña unha participación *proporcional* no Goberno, e que nos consellos comúns de Estados independentes e soberanos unidos por unha simple liga teñan *paridade* os partidos, sexan do tamaño que sexan, parece razoable que nunha república composta, que goza dunha natureza tanto nacional como federal²⁶⁴, o Goberno estea fundado nunha mestura dos principios de representación proporcional e paritaria. Pero resulta superfluo xulgar mediante un criterio teórico unha parte da Constitución que todos admiten como resultado non da teoría, senón «dun espírito de amizade e deferencia mutua

²⁶⁴ Véxase artigo N° 39 *supra*. Madison opúxose, nos debates da Convención, á paridade no Senado, defendendo a proporcionalidade na súa composición, de aí á referencia á “concesión” feita neste punto. (N. dos T.).

e concesión que foron indispensables dada a singularidade da nosa situación política»²⁶⁵. Un Goberno común con poderes acordes cos seus obxectivos é requirido pola voz e, máis aínda, pola situación política de América. Un Goberno fundado en principios máis acordes cos desexos dos Estados maiores seguramente non recibirá o apoio dos Estados menores. Polo tanto, a única opción que teñen os Estados maiores é elixir entre o Goberno proposto e un aínda máis censurable. Nesta situación a prudencia aconséllanos aceptar o mal menor e en vez de anticipar de maneira estéril os posibles problemas que poidan xurdir, debemos mirar cara ás consecuencias vantaxosas que poderán aliviar tal sacrificio.

Neste sentido podemos comentar que o voto paritario de todos os Estados é, á vez, un recoñecemento constitucional da porción de soberanía que permanece en cada Estado individual e un instrumento para preservar esa soberanía restante²⁶⁶. Ata aquí a igualdade debería ser tan aceptable para os Estados grandes como para os pequenos, posto que todos estarán igualmente prestos a gardarse, por todas as vías posibles, contra unha consolidación inapropiada do poder dos Estados nunha república unitaria.

Outra vantaxe que se deriva deste elemento da estrutura do Senado é o freo adicional que supoñerá para unha lexislación inapropiada. Agora non se pode aprobar ningunha lei ou resolución sen o acordo de, primeiro, unha maioría do pobo, e logo unha maioría dos Estados. Hai que recoñecer que este complicado freo á lexislación pode a veces ser tan prexudicial como beneficioso, e que a defensa que ofrece aos Estados máis pequenos sería máis racional se algúns intereses, comúns exclusivamente a eles, estivesen expostos a un perigo concreto

²⁶⁵ Texto procedente de George Washington, *Carta desde a Convención Constitucional ao Presidente* *Presidente do Congreso*, de 17 de setembro de 1787. (N. dos T.).

²⁶⁶ Para *Brutus*, a paridade no Senado «constitúe o único trazo apreciable dun Goberno confederal na Constitución». T. Ball, *Vid. Opus cit.*, p. 531. (N. dos T.).

se non existise este mecanismo. Pero debido ao seu control dos recursos, os Estados grandes sempre poderán vencer usos indebidos deste instrumento polos Estados pequenos. E, dado que a proliferación e os excesos legislativos parecen ser as enfermidades que máis padecen os nosos Gobernos, cabe a posibilidade de que esta parte da Constitución sexa máis útil na práctica do que parece en teoría.

4. Agora debemos considerar o número de senadores e a duración do seu nomeamento. Para formar un xuízo acertado en ambos os dous puntos debemos investigar as razóns polas cales fai falta ter un Senado, e para iso será necesario repasar os inconvenientes que lle supoñería a unha república a falta desta institución.

Primeiro, os Gobernos republicanos teñen a mala fortuna, aínda que sucede menos que noutros tipos de Goberno, de que os seus gobernantes a veces chegan a esquecer as súas obrigas para co electorado e a mostrarse desleais co que se comprometeron. A tal efecto, un Senado, como segunda rama da Asemblea lexislativa, distinta e separada da primeira en canto aos seus poderes, sempre será un freo saudable para o Goberno. Dobra a seguridade do pobo ao requirir o acordo de dúas asembleas distintas ante plans que impliquen usurpación ou falsidade, que noutro caso só requirirían a ambición ou corrupción dunha asemblea. Esta precaución está fundada en principios tan claros e ben entendidos nos Estados Unidos que sería totalmente innecesario estendernos sobre este tema. Só direi que a improbabilidade de maquinacións sinistras dependerá das diferenzas que existan entre as naturezas destas dúas asembleas. Por iso unha boa política diferenciaraas en todos os aspectos posibles que resulten afíns cunha debida harmonía, en medida proveitosa e segundo os verdadeiros principios de Goberno republicano.

Segundo, a necesidade dun Senado está igualmente indicada pola propensión de todas as asembleas únicas e numerosas a ceder ante impulsos repentinos e violentos das paixóns

e a ser seducidas por líderes facciosos a adoptar disposicións incontroladas e perniciosas. Hai un número infinito de exemplos ao respecto, tanto na historia dos Estados Unidos como doutras nacións. Non fai falta demostrar algo que ninguén nega. Só cabería dicir que un corpo que debe corrixir esta debilidade debería estar libre dela e, en consecuencia, ser menos numeroso. Ademais, debería posuír gran firmeza e, a tal efecto, manter a súa autoridade por un espazo considerable de tempo.

Terceiro, outra vantaxe que ofrece un Senado é que achega un maior coñecemento dos obxectos e principios legislativos. Unha asemblea de persoas que polo xeral veñen do sector privado e que son nomeados por un período curto, que non teñen motivos para dedicarse durante o seu tempo nun cargo público ao estudo do dereito, dos asuntos e dos grandes intereses do país, se teñen total liberdade serán incapaces de evitar unha variedade de importantes erros no exercicio do seu deber legislativo. Podemos afirmar, con moi sólido fundamento, que unha boa parte das actuais vergoñas de América son o resultado de erros de Goberno que xurdiron das mentes e non dos corazóns dos seus autores. Todas as leis derogadas, explicadas e emendadas que enchen e avergoñan os nosos extensos códigos só son monumentos a unha deficiente sabedoría, xunto coas múltiples acusacións que se fan contra cada administración saínte e serios avisos ao pobo sobre o valor de ter un Senado ben establecido.

Un bo Goberno implica dúas cousas: primeiro, fidelidade ao obxectivo do Goberno, que é a felicidade do pobo; segundo, un coñecemento dos medios máis acordes con este obxectivo. Algúns Gobernos teñen deficiencias en ambas calidades e a maioría son deficientes na primeira. Non me custa afirmar que nos Gobernos americanos prestouse unha atención insuficiente á segunda. A Constitución federal evita este erro, e o feito de que resolve a segunda, de maneira que aumente a nosa seguridade ante a primeira, merece ser resaltado.

Cuarto, a mutabilidade nos consellos públicos que resulta dun cambio frecuente de membros, aínda que estean moi preparados, demostra do xeito máis claro a necesidade dalgunha institución de Goberno estable. Cada vez que hai eleccións nos Estados, a metade dos representantes cambian. Ao cambiar os individuos cambian as opinións e ao mudar estas, mudan as políticas. Un cambio constante, aínda que sexa de medidas boas, é algo que toda regra de prudencia desaconsella se un quere ter algunha posibilidade de éxito. Este comentario está verificado no ámbito privado, e resulta ser aínda máis certo e importante en asuntos nacionais.

Encheríamos un libro enteiro cos efectos desafortunados dun Goberno mutable; referireime a uns poucos soamente, e cada un deles verase como unha fonte de innumerables efectos negativos adicionais.

En primeiro lugar, perdemos o respecto e a confianza doutras nacións e todas as vantaxes de desenvolver un carácter nacional. Un individuo que mostra ser inconstante no seus plans ou que mesmo leva os seus asuntos sen plan ningún, é sinalado por toda persoa prudente como unha vítima segura da súa propia inconstancia e necidade. Os seus veciños máis amigables poderán ter compaixón del, pero todos evitarán conectar as súas fortunas coa súa e algúns aproveitaranse para obter beneficios á súa custa. Unha nación é a outra como un individuo é a outro, con esta triste excepción: que a primeira posiblemente teña menos sentimentos de benevolencia que o segundo e menos escrúpulos á hora de aproveitarse indebidamente dos descoidos doutra nación. En consecuencia, cada nación cuxos asuntos mostran falta de sabedoría e estabilidade poderá esperar todas as perdas que se derivan dunha política máis sistemática por parte dos seus veciños máis sabios. O mellor exemplo neste tema móstrao tristemente a situación actual de América. Encontramos que os nosos amigos non nos teñen respecto, que os nosos inimigos mófanse de nós e que somos o obxectivo de

cada nación que teña interese en especular coas nosas cámaras parlamentarias oscilantes e os seus lamentables defectos.

Os efectos internos dunha política mutable son incluso máis calamitosos. Envelena as bendicións da liberdade mesma. Será de pouca utilidade ao pobo que as leis sexan deseñadas polos seus elixidos cando son tan voluminosas que resultan ilexibles ou tan incoherentes que resultan incomprendibles, ou cando son derogadas ou revisadas antes de ser promulgadas ou experimentan tantos cambios que ninguén que sexa coñecedor da lei actual poida aventurar como será mañá. A lei defínese como unha regra de acción, pero como pode ser unha regra se apenas é coñecida e non proporciona seguridade xurídica ningunha?

Outro efecto da inestabilidade pública é a vantaxe inapropiada que dá aos astutos, innovadores e adiñeirados, por enriba da gran masa de xente traballadora pouco informada. Cada nova regra sobre comercio ou imposición ou calquera tema que afecte ao valor dos distintos tipos de propiedade, ofrece unha nova colleita aos que estudan o cambio e poden prever as súas consecuencias, unha colleita de algo que eles non cultivaron, que resulta dos esforzos e coidados da gran masa dos seus concidadáns. Neste estado de cousas pódese dicir que, en verdade, as leis están feitas para uns *poucos*, non para *a sociedade en xeral*.

Un Goberno inestable tamén causa un gran dano desde outro ángulo. A falta de confianza nas asembleas lexislativas debilita toda iniciativa útil, pois o éxito e beneficio dela podería depender da continuidade dos acordos existentes. Que comerciante prudente arriscará a súa fortuna nun campo comercial sen a certeza de que os seus plans non serán redefinidos como ilegais antes de levarlos a cabo? Se non ten seguridade de que os seus labores e preparativos non resulten inútiles, vítimas dun Goberno inconstante, que granxeiro ou fabricante dedicárase a un cultivo ou a unha empresa concreta? Nunha palabra, ningunha mellora ou empresa digna que requira un sistema estable de política nacional poderá prosperar nunha situación así.

O efecto máis deplorable de todo iso é a diminución da devoción e do respecto nos corazóns da xente cara a un sistema político que mostra tantos trazos de debilidade e que defrauda tan prometedoras esperanzas. Non hai Goberno, como tampouco hai individuo, que sexa respectado por moito tempo sen ser verdadeiramente respectable, nin será verdadeiramente respectable sen posuír certo grao de orde e estabilidade.

Publius [Madison]

Número 63

Nomeamento e duración do cargo de senador

The Independent Journal, 1 de marzo de 1788

En quinto lugar, a falta dun auténtico carácter nacional entre norteamericanos, constitúe unha razón adicional a favor da utilidade dun Senado. Sen un órgano selecto e estable no Goberno, a estima das potencias estranxeiras perderase por mor dunha política superficial e variable que resulta das causas xa mencionadas, e de que as asembleas lexislativas nacionais non posuirán a debida sensibilidade ante a opinión mundial que pode resultar tan necesaria tanto para merecer, como para obter, o seu respecto e confianza.

É importante que todo Goberno preste atención ao xuízo doutras nacións, por dúas razóns: primeiro, independentemente dos méritos dun plan ou dunha medida concreta, é desexable, por múltiples motivos, que se presente ante outras nacións como o resultado dunha política sabia e honrosa; segundo, en casos dúbidosos, sobre todo cando os consellos nacionais poidan actuar nescgados por algunha paixón ou interese momentáneo, a opinión suposta ou coñecida dun ámbito imparcial pode ser a súa mellor guía. Non perdeu América moito debido a súa falta de carácter con nacións estranxeiras, e non evitaría moitos erros e necidades se a xustiza e respectabilidade das súas medi-

das sempre fosen xulgadas previamente segundo a súa probable aparencia aos ollos obxectivos da humanidade?

Pero non importa o necesario que sexa ter un carácter nacional; é evidente que un corpo político numeroso e mutable nunca o posuirá en suficiente grao. Só se encontrará nun número tan reducido de individuos que cada un recibirá persoalmente a súa cota de gabanza ou censura polas medidas públicas adoptadas, ou ben nunha asemblea que ostenta a confianza pública a tan longo prazo que o orgullo e a fama dos seus membros se incorporan á reputación e prosperidade da comunidade. Seguramente os representantes semestrais de Rhode Island sentiríanse pouco influídos nas súas deliberacións sobre as medidas perniciosas tomadas polo seu Estado²⁶⁷ por argumentos sobre a forma en que verían as súas medidas outras nacións, ou mesmo os demais Estados. Pero con requirir o apoio dun corpo político selecto e estable, preocupado polo carácter nacional, evitaríanse as calamidades que agora perturban a ese pobo mal encamiñado.

Engado como *sexto* defecto a falta, en certos casos importantes, dunha debida responsabilidade do Goberno cara ao pobo, ocasionada por unha frecuencia electoral que noutros casos causaría o efecto desexado. Talvez este comentario pareza non soamente novo, senón tamén paradoxal. Non obstante, unha vez que o expliquemos mostrarase tan innegable como decisivo.

Para que sexa razoable a responsabilidade, terá que estar limitada a obxectivos que caen dentro do campo de influencia da parte responsable, e para que sexa eficaz, deberá relacionarse coas decisións do devandito poder que poidan ser xulgadas polo electorado de maneira directa e apropiada. Os obxectivos de goberno pódense dividir en dous grupos xerais: un depende de medidas que funcionan dun xeito inmediato e manifesto, e o outro depende dunha serie de medidas ben elixidas e relacionadas que terán un funcionamento gradual

²⁶⁷ Véxase artigo N° 7 *supra*. (N. dos T.).

e talvez imperceptible. Non fai falta explicar a importancia deste último tipo para o benestar colectivo e permanente de calquera país. Ao igual que un mordomo ou arrendador que traballa por un período dun ano non poderá ser responsable por obras ou melloras que só se conclúen en media ducia de anos, é evidente que unha asemblea elixida por un período tan curto que só pode suplir un ou dous elos na cadea de medidas da cal poderá depender o benestar xeral, non debería ser xulgada polo resultado final. Tampouco é posible que o pobo estime a *porción* de influencia que as súas asembleas anuais poidan ter individualmente nos resultados das operacións mesturadas de varios anos. Xa de por si resulta bastante difícil establecer unha responsabilidade persoal entre os membros dun corpo *numeroso* por actos dese corpo que teñan un funcionamento inmediato, independente e palpable sobre o seu electorado.

O remedio apropiado para este defecto ha de ser un corpo lexislativo adicional que sexa o suficientemente permanente como para prover os fins que requiran unha atención continuada e medidas que respondan xusta e eficazmente á consecución destes obxectivos.

Ata agora considereí as circunstancias que apuntan cara á necesidade dun Senado ben constituído só no que se relaciona cos representantes do pobo. Aínda que me dirixo a un pobo moi pouco cegado polo prexuízo e escasamente corrompido por adulacións, non teño reparo en engadir que unha institución así ás veces pode ser necesaria para protexer ao pobo dos seus propios erros transitorios e de falsas ilusións. A opinión obxectiva e requintada da comunidade debería prevalecer en todos os Gobernos, e ao final prevalecerá sobre as opinións dos seus gobernantes en todo Goberno libre. Pero hai momentos concretos nos asuntos públicos en que o pobo está motivado por algunha paixón irregular ou vantaxe ilícita, ou está desencamiñado mercé a hábiles enganos de individuos interesados, e isto pode resultar en medidas que o pobo mesmo logo lamentará e

condenará. Nestes momentos críticos sería moi saudable que interviñera un corpo de cidadáns moderados e respectables para frear o movemento errado e bloquear o golpe trazado polo pobo contra si mesmo, ata que poidan recobrar a súa autoridade a razón, a xustiza e a verdade, por riba da opinión pública do momento. Que terrible angustia evitarían os atenienses se o seu Goberno incluía unha garantía tan providencial contra a tiranía das súas propias paixóns! Así, a liberdade popular posiblemente se librase do innegable reproche que se merece por decretar un día o envelenamento dun cidadán, e ao día seguinte erixirle unha estatua²⁶⁸.

Talvez se diga que un pobo disperso por unha rexión tan extensa non poderá infectarse de paixóns violentas ou do perigo de mobilizarse para adoptar medidas inxustas, como pode suceder cos habitantes dun distrito pequeno que viven densamente apiñados. Non nego que esta distinción reviste particular importancia. Xa intentei demostrar noutro artigo que esta é unha das principais vantaxes dunha república federal²⁶⁹. Non obstante, esta vantaxe non debe facernos pasar por alto outras precaucións adicionais. Mesmo poderíase dicir que esta situación dispersa da poboación, que evitará algúns dos perigos que afectan a repúblicas de escaso territorio, poderá expoñer aos americanos ao inconveniente de permanecer por máis tempo baixo a influencia daqueles enganos que poidan tramar os esforzos coordinados de persoas interesadas.

Engade bastante peso a estas consideracións o recordar que a historia non ofrece ningún exemplo de república lonxeva que non tivera Senado. De feito, só Esparta, Roma e Cartago tiveron certa duración no tempo, e nas dúas primeiras existía un Senado vitalicio. No terceiro caso resulta máis descoñecida a estrutura do seu Senado. A evidencia circunstancial fai probable que fose

²⁶⁸ Caso de Sócrates. Véxase artigo N° 55 *supra*. (N. dos T.).

²⁶⁹ Véxase artigo N° 10 *supra*. (N. dos T.).

parecido aos Senados dos outros dous exemplos mencionados. É seguro que tiña algunha calidade que o establecía como un áncoa contra as fluctuacións populares e que un consello máis reducido, elixido entre os senadores, era nomeado de por vida e elixía aos seus propios substitutos. Aínda que estes non sexan exemplos a seguir e resulten repugnantes para o espírito americano, comparándoos coa existencia fugaz e turbulenta doutras repúblicas, mostran a necesidade dalgunha institución que combine a estabilidade coa liberdade. Estou informado das circunstancias que distinguen ao Goberno americano doutros Gobernos populares, tanto antigos como modernos, e que aconsellan proceder con moito tento ao extrapolar dun caso a outro. Pero aínda que lle demos a esta precaución o seu debido peso, hai moitos puntos de similitude que converten a estes exemplos en merecedores da nosa atención. Moitos dos defectos que, como vimos, só resolve unha institución senatorial, son comúns ao pobo mesmo e a unha asemblea numerosa elixida con frecuencia por este. Hai outros defectos que só son característicos dunha asemblea numerosa, e que requiren o control da institución senatorial. O pobo nunca poderá traizoar voluntariamente os seus propios intereses. Pero poden ser traizoados polos representantes do pobo, e o perigo será claramente maior alí onde toda a autoridade lexislativa se atope en mans dun só corpo, non onde se requira o acordo de dous corpos independentes e diferentes para calquera disposición pública.

A diferenza máis salientable entre as repúblicas americanas e as outras consiste no principio de representación, que constitúe o eixe central das primeiras, e que se supón como algo en principio descoñecido nas repúblicas antigas. O uso que lle dei a esta diferenza nos razoamentos plasmados en capítulos anteriores mostra, con claridade meridiana, que non nego a súa existencia nin desexo subestimar a súa importancia²⁷⁰. Non

²⁷⁰ Véxanse artigos N° 9 e 14 *supra*. (N. dos T.).

obstante, séntome libre para observar que a suposta ignorancia en Góvernos antigos do tema da representación non é de todo correcta no sentido que se lle acostuma dar. Sen entrar nunha longa explicación que aquí resultaría inapropiada, referireime a uns cantos feitos que apoian a miña tese.

En moitas das máis puras democracias gregas boa parte das funcións executivas non as desempeñaba o pobo, senón cargos elixidos polo pobo e que *representaban* ao pobo na súa capacidade *executiva*.

Antes da reforma de Solón, Atenas estaba gobernada por 9 arcontes *elixidos* cada ano *polo pobo en xeral*. Na actualidade resulta imposible discernir o grao de poder que se lles tiña delegado. Posteriormente encontramos unha asemblea que tivo ao principio 400 e logo 600 membros *elixidos polo pobo* anualmente e que o representaba *parcialmente* na súa capacidade *lexislativa*, posto que estaban vinculados ao pobo tanto na súa función de facer leis, como no dereito exclusivo de propoñer leis ao pobo. Tamén o senado de Cartago parece que foi elixido polo voto popular, sexa cal fose o seu poder ou duración. Hai exemplos similares en moitos pero non en todos os Góvernos populares da antigüidade. Finalmente, en Esparta temos aos éforos e en Roma aos tribunos, dous corpos reducidos en número pero *elixidos* anualmente *polo gran corpo do pobo* e considerados como os *representantes* do pobo de xeito case *plenipotenciario*. Os cosmos de Creta tamén eran *elixidos* cada ano *polo pobo* e foron considerados por algúns autores como unha institución análoga ás de Esparta e Roma, cunha diferenza: que na elección do corpo representativo só unha parte do pobo ostentaba o dereito de sufraxio.

Estes feitos e outros moitos que se poderían engadir, mostran que o principio de representación non era por completo descoñecido na antigüidade nin enteiramente ignorado nas súas constitucións políticas. A verdadeira distinción entre estes Góvernos e os de América atópase *na exclusión total*

da participación *do pobo na súa capacidade colectiva nestes últimos*, pero non na *exclusión total dos representantes do pobo* da administración nos *primeiros*. Non obstante, esta distinción matizada así mostra claramente a superioridade dos Estados Unidos. Para asegurar que esta vantaxe teña todo o seu efecto debemos ter coidado de non separalo doutra vantaxe, a dun territorio extenso. Ningunha forma de Goberno representativo podía funcionar con éxito e credibilidade nos reducidos confíns territoriais das democracias gregas.

En resposta a estes argumentos baseados na razón e ilustrados con exemplos apoiados na nosa propia experiencia, o suspicaz adversario da Constitución probablemente contentarase con repetir que un Senado nomeado indirectamente polo pobo e por un período de seis anos, seguramente desenvolverá paulatinamente unha perigosa preeminencia no Goberno e finalmente dexenerará nunha aristocracia tiránica²⁷¹.

A esta contestación imprecisa bastaralle a seguinte réplica xeral: que a liberdade pode estar ameazada polo abuso da liberdade tanto como polo abuso do poder, que hai numerosos casos deste tanto como daquel, e que os Estados Unidos parecen evidenciar máis o primeiro que o segundo.

Pódese tamén proporcionar unha resposta máis concreta. Antes de que ocorra unha revolución así, primeiro sería necesario que o Senado se corrompese, logo tería que corromper ás asembleas legislativas estatais, posteriormente á Cámara de Representantes e finalmente ao pobo en xeral. Está claro que o Senado terá que ser o primeiro en chegar a mostrar corrupción, antes de que intente establecer unha tiranía. Non poderá seguir adiante sen corromper ás asembleas legislativas estatais porque o cambio periódico dos membros do Senado rexeneraría a todo o corpo. Sen exercer os medios de corrupción co mesmo éxito sobre a Cámara de Representantes, a oposición desta asemblea

²⁷¹ *Brutus*, carta Nº XVI. Vid. T. Ball (ed.), *Opus. cit.*, p. 532. (N. dos T.).

paritaria de goberno inevitablemente derrotaría o seu plan. Se non corrompe ao pobo mesmo, a sucesión de novos representantes rapidamente volvería todo a súa orde inicial. Hai alguén que poida convencerse a si mesmo de que o Senado proposto poderá, por medios humanos, alcanzar este contumaz obxectivo anárquico de ambición ante todas estas barreiras sucesivas?

Se esta sospeita está condenada pola razón, tamén o está pola experiencia. A Constitución de Maryland ofrece o exemplo máis claro diso. O Senado do devandito Estado é elixido indirectamente polo pobo, como o será o Senado federal, e por un período dun ano menos que este. Distínguese tamén polo poder destacado de cubrir as súas propias vacantes durante o seu período de funcionamento, e non está controlado por ningún sistema de rotación como o que haberá no Senado federal. Hai outras distincións menores que darían pé a obxeccións razoables ao primeiro, e que non se aplican ao segundo. Polo tanto, se o Senado federal realmente incluíse o perigo que se proclamou tan fortemente, algún síntoma deste perigo xa debería ser amosado polo Senado de Maryland e, non obstante, non é así. Ao contrario, a medida que avanzaba o experimento fóronse extinguíndose paulatinamente os receos que ao principio expresaron persoas da mesma tendencia que estes que hoxe parecen aterrados por esta parte da Constitución federal. O saudable funcionamento desta institución constitucional de Maryland proporciónalle, a diario, unha reputación seguramente superior á de calquera outro Estado da Unión.

Pero se algo pode acalar as suspicacias sobre este extremo, sería o exemplo británico. Alí o Senado²⁷² non é elixido por un período de seis anos e non está libre de liñas familiares ou fortunas, senón que é unha asemblea hereditaria de opulentos nobres. A Cámara de Representantes²⁷³, en vez de ser elixida

²⁷² House of Lords. (N. dos T.).

²⁷³ House of Commons. (N. dos T.).

por dous anos e por todo o pobo, é elixida por sete anos e, en boa medida, por unha parte moi reducida do pobo. Aquí, previsiblemente, veríamos de cheo as usurpacións aristocráticas e a tiranía que nalgún futuro momento se tería que mostrar nos Estados Unidos. Desgraciadamente para o argumento antifederal, a historia británica infórmanos que esta asemblea hereditaria non soubo defenderse ante os avances continuos da Cámara de Representantes e tan pronto perdeu o apoio do monarca foi, de feito, esmagada polo peso da asemblea popular.

As leccións que extraemos da antigüidade apoian este razoamento cos seus exemplos. En Esparta, os éforos, que representaban ao pobo durante un ano, foron demasiado poderosos para o Senado vitalicio e continuamente quitábanlle autoridade ata que finalmente conseguiron ter nas súas mans todo o poder. Como se sabe respecto aos tribunos de Roma, estes representantes do pobo prevaleceron en case todos os enfrontamentos co Senado vitalicio e ao final conseguiron o triunfo máis absoluto. Este feito é excepcional, pois cada acto dos tribunos requiría a unanimidade, mesmo tras ser aumentado o seu número a dez. Todo iso demostra a forza irresistible que posúe aquela parte dun Goberno libre que teña ao pobo da súa parte. Podemos engadir a estes exemplos o do Senado de Cartago, o cal, segundo o testemuño de Polibio, en vez de atraer todo o poder ao seu vórtice, perdeu ao comezo da segunda guerra púnica case todo o poder que tivera ata entón.

Á parte da evidencia innegable que nos mostra este conxunto de feitos en canto a que o Senado federal nunca poderá converterse por usurpación paulatina nun corpo independente e aristocrático, temos razóns dabondo para crer que se tal revolución chegara a suceder, por causas que a previsión humana non pode evitar, a Cámara de Representantes co pobo da súa parte sempre poderá devolver a Constitución á súa forma e principios orixinais. Contra a forza dos representantes máis inmediatos do pobo nada se poderá facer para manter sequera a autoridade

constitucional do Senado, a menos que haxa unha mostra de políticas ilustradas e dedicación ao ben público que faga merecedora a esta asemblea lexislativa do afecto e do apoio de toda a masa popular.

Publius [Madison]

Número 64

O poder do Senado para concluír tratados

The Independent Journal, 5 de marzo de 1788

Resulta un feito probado e nada novo que os inimigos de determinadas persoas e de medidas concretas rara vez limitan as súas censuras aos defectos reprochables de ambas as dúas. Se non fose así, sería difícil explicar a conduta daqueles que condenan o proxecto constitucional no seu conxunto e que tratan con severidade algúns dos artigos menos censurables.

A segunda sección²⁷⁴ dá ao presidente o poder, «*co consello e consentimento do Senado, de firmar tratados co acordo de dous terzos dos senadores*».

O poder de facer tratados é importante, sobre todo en relación coa guerra, a paz e o comercio. Só debe ser delegado de tal xeito e con tales precaucións que ofrezca a maior seguridade de ser exercido polos individuos máis cualificados para iso e da maneira máis indicada para o ben público. A Convención parece prestar atención a ambos os dous puntos: decidiron que o presidente sexa elixido por corpos selectos de electores designados a este propósito polo pobo, e deixaron o nomeamento dos senadores ás asembleas lexislativas estatais. Esta fórmula ten unha gran vantaxe sobre as eleccións populares na súa capacidade colectiva, cando a actividade partidista aproveítase maliciosamente da ductilidade, ignorancia, esperanzas

²⁷⁴ Do art. II da Constitución. (N. dos T.).

e temores de votantes inxenuos ou interesados, establecendo a miúdo a unha persoa nun cargo cos votos dunha parte reducida do electorado.

Dado que as asembleas selectas que elixen ao presidente e ás asembleas estatais que nomean aos senadores estarán en xeral compostas dos cidadáns máis ilustres e respectables, hai razóns sobradas para supoñer que a súa atención e os seus votos só se centrarán en individuos que chegaron a ser, polas súas habilidades e virtudes, os máis destacados e nos que o pobo percibe que hai una base razoable para confiar. A Constitución dedica especial atención a este obxectivo ao excluír deste cargo aos que teñan menos de 35 anos e do segundo posto aos que teñan menos de 30. Só poderán ser electores aquelas persoas sobre as cales o pobo tivese tempo suficiente para formarse unha opinión, persoas sobre as cales non estea enganada a cidadanía polas súas brillantes aparencias de xenio e patriotismo que, cal meteoros pasaxeiros, ás veces distraen á vez que encandean. Se é verdade que os reis sabios sempre terán ministros hábiles ao seu servizo, tamén é xusto argumentar que como queira que unha asemblea de electores selectos posuirá maiores medios para dispoñer de información extensa e correcta sobre os individuos e a súa natureza que os que dispoñen os reis, os seus nomeamentos terán un maior grao de ponderación e de discernimento. Disto naturalmente inferimos que o presidente e os senadores, así elixidos, sempre estarán entre aqueles que mellor entendan os nosos intereses nacionais, ora con relación aos diversos Estados, ora ás nacións estranxeiras. Serán aqueles que sexan os máis capaces de fomentar estes intereses e cuxa reputación de integridade inspire e mereza maior confianza. O poder de firmar tratados estará seguro en mans destes cidadáns.

Aínda que todo o mundo entende e recoñece que para xestionar un negocio é extremadamente importante ter un sistema cabal, o público aínda non asumiu suficientemente a gran necesidade diso nos asuntos nacionais. Aqueles que desexan entre-

gar o poder que estamos analizando a unha asemblea popular composta de membros que veñen e van constantemente, sucedéndose uns a outros, parecen esquecer que tal corpo será, á forza, inadecuado para alcanzar aqueles grandes obxectivos que requiren un enfoque continuo en todas as súas circunstancias e aspectos e que só poden ser iniciados e alcanzados con medidas concertadas, executadas non só con talento, senón tamén con información precisa e, a miúdo, coa axuda do paso do tempo. Polo tanto, resultou ser sabia a decisión da Convención de facer que o poder de firmar tratados permanecese non soamente en mans de persoas capaces e honestas, senón que tamén estas continuasen no seu posto un tempo suficiente como para estar perfectamente informadas de cales son as nosas preocupacións nacionais, e así mesmo de formar e introducir un sistema coherente para xestionalas. O período establecido é tal que lles dará a estas persoas unha oportunidade de ampliar extensamente a súa información política e de converter o seu cúmulo de experiencias en algo moi beneficioso para o seu país. A Convención tivo igual prudencia ao prover que as frecuentes eleccións de senadores non constitúan un inconveniente, pois ao deixar no seu cargo a un nutrido grupo dos anteriores mediante a súa renovación parcial, mantense a uniformidade e a orde ademais dunha cadea ininterrompida de información oficial, evitando así que estes grandes asuntos estean dun xeito cíclico en mans de novatos exclusivamente.

Hai poucas persoas contrarias a admitir que os asuntos comerciais e de navegación deberían estar regulados por un sistema que estea edificado con cautela e mantido con estabilidade, e que tanto os nosos tratados como as nosas leis deberían corresponderse con iso e promocionalo. Moito depende de que se manteña coidadosamente esta correspondencia e conformidade. Os que están de acordo coa veracidade disto verán e admitirán que está ben asegurado polo feito de requirir o acordo do Senado tanto para tratados como para leis.

Na negociación de tratados de calquera tipo acostuma ser necesario que haxa unha total *discreción* e unha *comunicación* inmediata. Hai situacións nas que a información máis útil conséguese só se as persoas que a posúen teñen a seguridade de non ser descubertas. Esta preocupación influirá nestas persoas, sexan os seus motivos de índole mercenaria ou amigable. Sen dúbida haberá moitos individuos de ambos os dous tipos que se fiarían da discreción do presidente, pero non do Senado, e menos aínda dunha gran asemblea popular. Por iso, a Convención fixo o correcto ao dispoñer o poder de concluír tratados de tal modo que o presidente deba actuar co consello e consentimento do Senado, pero podendo manexar a cuestión da intelixencia dun xeito discreto.

Os que estudaron os asuntos públicos notarían que inflúen neles mareas²⁷⁵ de duración, forza e dirección moi irregulares, e que rara vez ocorren dúas veces do mesmo xeito ou coa mesma forza. Os que dirixen estas mareas teñen o traballo de discernir e sabelas aproveitar no seu favor nos asuntos nacionais; e os que teñen experiencia neste tema infórmanos de que, a miúdo, os asuntos dependen dunha cuestión de días ou incluso de horas. A marea máis favorable pode ser transformada nunha corrente adversa aos nosos desexos debido a unha derrota militar, a morte dun príncipe, o despido dun ministro ou outras contingencias que interveñen para cambiar a situación actual e o aspecto dos nosos asuntos. Tanto no campo de batalla como no consello de goberno, hai momentos cruciais que compre aproveitar, e os que presiden os mesmos deben ter a capacidade para iso. Sufrimos ata agora tantas veces e tan profundamente pola falta de discreción e rapidez, que a Constitución sería inescusablemente defectuosa se non prestásemos atención a estes temas.

²⁷⁵ Shakespeare, *Julius Caesar*, acto IV, escena 3: «Existen mareas nos asuntos humanos, que, tomadas en preamar, conducen á fortuna; pero, unha vez perdidas, toda a viaxe da vida vai ensarillada de diques e desgrazas». (N. dos T.)

Os asuntos que normalmente requiren a maior circunspección e rapidez nunhas negociacións son aquelas cuestións preparatorias e auxiliares que non serían importantes a nivel nacional, se non fose polo feito de que tenden a facilitar o logro dos obxectivos da negociación. O presidente non terá dificultade en tratar estes temas e se por calquera circunstancia necesita o consello e consentimento do Senado, pode convocalo en calquera momento. Vemos así que a Constitución asegura que ao negociar tratados teñamos todas as vantaxes que se poidan derivar do talento, da información, da integridade e das investigacións maduras por unha parte, e da discreción e da rapidez pola outra.

Pero xurdiron tantas obxeccións contra esta provisión constitucional como contra calquera outro da Convención. Algúns están desgustados con iso, non polos erros ou defectos que conteña, senón porque cando os tratados estean asinados terán o mesmo valor que unha lei, e por iso só deberían ser negociados por persoas investidas dun poder lexislativo. Esta xente parece esquecer que as decisións dos xulgados e as comisións que o noso gobernador entrega constitucionalmente son tan válidas e teñen o mesmo grao de obrigación para as persoas ás que se dirixen como as leis aprobadas pola Asemblea lexislativa. Calquera acto constitucional de uso do poder, sexa da rama executiva ou xudicial, ten a mesma validez legal e efecto de obrigación como se procedese do poder lexislativo. Polo tanto sexa cal sexa o nome dado ao poder de firmar tratados, e sexa cal sexa o grao de obrigación que establezan, está claro que o pobo pode encomendar tal poder, razoablemente, a un corpo concreto das ramas lexislativa, executiva ou xudicial. Se deron o poder de lexislar á rama lexislativa, non concluiremos diso que tamén debería recibir un poder para levar a cabo a totalidade dos demais actos soberanos que obriguen e afecten aos cidadáns.

Outros están de acordo en que os tratados se conclúan da maneira proposta, pero son contrarios a que sexan leis *supremas* do país. Insisten e reafírmanse en que os tratados deberían ser

totalmente revogables a pracer, como os actos dunha asemblea. Esta idea parece ser nova e particular a este país, pero é frecuente que aparezan novos erros xunto con novas verdades. Estes cidadáns deberían reflexionar sobre o feito de que un tratado non é outra cousa que un acordo e que sería imposible atopar un país que firmara un acordo con nós que lle limitase de maneira *absoluta*, pero que a nós só nos limitase en tanto en canto nos pareza razoable estar obrigados polo mesmo. Está claro que os que fan as leis poden emendalas ou derrogalas e estaremos de acordo en que os que conclúen tratados poden alteralos ou invalidalos. Pero non debemos esquecer que os tratados asínanos ambas as dúas partes contractuais, non unha, e en consecuencia, ao ser esencial o consentimento de ambas as dúas partes para chegar ao acordo, tamén o será para alteralo ou invalidalo. Polo tanto, a Constitución proposta non aumenta nada a obrigatoriedade dos tratados. Constrínxennos tanto e son tan superiores aos actos legislativos agora, como o serán en calquera período futuro ou baixo calquera forma de Goberno.

Aínda que as sospeitas sexan útiles nas repúblicas, se abundan en demasía no corpo político, actuarán como un exceso de bile e os ollos, en ambos os dous casos, tenderán a verse enganados polas falsas aparencias que esta enfermidade proxecta sobre todo o que lle rodea. Disto probablemente xurda o medo e os temores dalgúns en canto a que o presidente e o Senado poidan facer tratados que non teñan en mente os intereses de todos os Estados por igual. Outros sospeitan que dous terzos destes individuos oprimirán ao outro terzo e dubidan de que sexan suficientemente responsables na súa conduta, ou de que poidan ser castigados en caso de que actúen deshonestamente, ou de que poidamos librarlos daqueles tratados que sexan desvantaxosos.

Como todos os Estados están representados de xeito paritario no Senado polos individuos máis hábiles e dispostos a defender os intereses dos seus respectivos electorados, todos posuirán o mesmo grao de influencia nese corpo, sobre todo se continúan

nomeando a persoas adecuadas, e insistindo en que asistan cumpridamente ás sesións. A medida que os Estados Unidos vaian asumindo unha forma e un carácter nacionais, a atención centrarase cada vez máis no ben da Unión, e será un Goberno realmente débil aquel que esqueza que o ben do conxunto só procede de fomentar o ben de cada unha das partes ou dos membros que o compoñen. Nin o presidente nin o Senado poderán firmar tratados que non lles afecten tanto a eles mesmos e as súas familias e propiedades como ao resto da comunidade. Ao no ter intereses privados que sexan distintos dos do país, non se sentirán tentados a descoidar estes últimos.

En canto á corrupción, o caso non se sostén. Só unha persoa moi desafortunada nas súas relacións humanas ou que posúe un corazón moi susceptible a tales impresións poderá crer probable que o presidente e dous terzos do Senado vaian ser capaces, algunha vez, dunha conduta tan deshonrosa. A idea mostra demasiada grosería e envexa como para ser tomada en consideración. Pero se algunha vez ocorre, segundo o dereito internacional o tratado que así se firmou sería nulo e sen efecto legal, como calquera outro contrato fraudulento.

É difícil concibir algunha outra forma de aumentar o grao de responsabilidade. Todas as consideracións que inflúen na mente humana ofrécennos a seguridade da súa fidelidade: o honor, os xuramentos, a reputación, a conciencia, o amor cara ao país dun e os afectos e vínculos familiares. En resumo, posto que a Constitución mostra que se tomou o máximo coidado en asegurar que sexan individuos de talento e integridade os que firmen os tratados, temos razóns de peso para crer que serán tan vantaxosos como o permitan as circunstancias e, na medida en que poida funcionar o medo ao castigo e á deshonra, estas motivacións asegurarán un bo comportamento ao estar amplamente contempladas no artigo sobre o tema de procesamentos de cargos públicos.

Publius [Jay]

Número 65

O Senado como órgano de censura de cargos públicos

The New York Packet, 7 de marzo de 1788

Os demais poderes que o plan constituínte outorga de maneira particular ao Senado son os de participar co Executivo no nomeamento de cargos, e a súa natureza de órgano xulgador da censura²⁷⁶ de cargos públicos²⁷⁷. Xa que o Executivo será o axente principal en facer nomeamentos, trataremos as disposicións relacionadas con iso cando examinemos a devandita rama do poder²⁷⁸. Polo tanto, concluiremos esta sección facendo un repaso ao carácter xudicial do Senado.

Nun Goberno enteiramente electo, establecer un tribunal para xulgar procesamentos de cargos públicos que estea ben deseñado resulta tan desexable como difícil de lograr. A súa xurisdición comprende aqueles delitos que proceden da conduta indebida de homes públicos, ou noutras palabras, do abuso ou incumprimento dalgunha obrigaón pública. A súa natureza é peculiarmente *política*, posto que ten que tratar principalmente con danos ocasionados directamente á sociedade. Por iso, o procesamento destes delitos tenderá a animar as paixóns de toda a comunidade e a dividila en partidos máis ou menos favorables ou contrarios aos acusados. En moitos casos participarán niso faccións preexistentes, chegando a dirixir todas as súas animosidades e parcialidades, a súa influencia e interese, cara a un lado ou outro da contenda. En tales casos sempre haberá un perigo moi grave de que o veredicto estea determinado máis pola forza relativa dos partidos que por rigorosas demostracións de inocencia ou culpabilidade.

²⁷⁶ «Impeachments», no orixinal. (N. dos T.).

²⁷⁷ *Brutus* criticará ambas competencias na súa derradeira Carta, a N° XVI, de 10 de abril de 1788, xa citada, onde inicia a análise do modelo de Senado proposto pola Convención, interrompéndose, a partir desta data, a serie das súas cartas antifederalistas e deixando a crítica do Senado apenas esbozada. (N. dos T.).

²⁷⁸ Véxanse os artigos N° 67 a 77 *infra*. (N. dos T.).

A delicadeza e magnitude do cometido, que está tan profundamente vinculado á reputación e existencia política de cada persoa involucrada na administración dos asuntos públicos, falan por si mesmas. A dificultade de encomendalo adecuadamente ás mans dun Goberno que descansa sobre a base de eleccións periódicas compróbase ao considerar que os individuos máis notables serán a miúdo os líderes ou os instrumentos da facción máis astuta ou numerosa. A causa diso non se pode esperar que mostren a necesaria neutralidade cara a aqueles cuxa conduta sexa obxecto de exame.

Todo indica que a Convención considerou ao Senado como o máis apropiado depositario deste importante cometido. Aquel que máis poida discernir a dificultade intrínseca deste tema será o menos altivo á hora de condenar esta opinión e o máis inclinado a permitir que teñan o seu debido peso os argumentos que conduciron a este deseño.

Cabe preguntarse cal é o verdadeiro espírito desta institución. Non está deseñada como un procedemento que permita unha *investigación nacional* sobre a conduta de figuras públicas? Se este é o seu propósito, que inquisidores máis apropiados haberá para esta nación que os representantes mesmos da nación? Ninguén nega que o poder de promover a investigación ou, noutras palabras, de iniciar o procesamento dun cargo público, debería estar en mans dunha asemblea lexislativa. As mesmas razóns que indican o atinado que é este arranxo xustifican incluír á outra asemblea na investigación. O modelo que nos inspirou a idea desta institución tamén sinalou o camiño que debía seguir a Convención. En Gran Bretaña, a Cámara dos Comúns ten a responsabilidade de instruír os procesamentos de cargos públicos, e a Cámara dos Lores a ten, a súa vez, de xulgalos. Varias Constitucións estatais seguiron este exemplo, e ambas as dúas cámaras parecen entender que a práctica de procesar a cargos públicos é a brida que a rama lexislativa sostén para controlar aos funcionarios da rama executiva do Goberno. Non é esta a forma máis correcta de ver o tema?

En que outro sitio, á parte do Senado, poderíamos atopar un tribunal o suficientemente respectado ou independente? Que outro corpo tería *a suficiente confianza na súa propia situación* para manter sen temor e sen ser tendencioso a necesaria imparcialidade entre un *individuo* acusado de algo e *os seus acusadores*, os *representantes do pobo*?

O Tribunal Supremo sería capaz de axustarse a estes requisitos? É moi dubidoso que os membros do devandito tribunal vaian ter sempre a fortaleza necesaria para executar esta tarefa tan difícil, e é máis dubidoso aínda que vaian posuír o grao de peso e autoridade que ás veces será indispensable para reconciliar ao pobo cunha decisión contraria á acusación feita polos seus representantes inmediatos. Unha deficiencia na primeira parte dos requisitos aludidos levaría consigo un resultado que sería fatal para o acusado, e unha deficiencia na segunda constituiría un verdadeiro perigo para a paz pública. En ambos os dous casos só se podería evitar a ameaza establecendo un tribunal tan numeroso que excedería do razoable en canto á economía. A necesidade de que sexa numeroso o tribunal que xulgue os procesamentos de cargos públicos concorda tamén coa natureza do proceso, que nunca poderá ser determinado por unhas regras estritas que definan a infracción para a acusación ou a interpretación dos xuíces, como se acostuma a facer ao limitar a discreción dos tribunais co fin de reforzar a seguridade persoal. Non haberá xurado que poida interpoñerse entre os xuíces que pronuncien a sentenza e a parte que a acatará ou sufrirá. A terrible discrecionalidade que terá necesariamente un tribunal que xulga os procesamentos de cargos públicos, para decidir o honor ou a infamia das figuras máis respectadas e distinguidas da comunidade, vétanos encomendar esta responsabilidade a un número reducido de persoas.

Estas consideracións parecen ser suficientes xa de por si para permitirnos concluír que, á hora de constituír un tribunal para xulgar os procesamentos de cargos públicos, o Tribunal

Supremo sería un substituto inapropiado para o Senado. Esta conclusión verase bastante reforzada se temos en conta outra consideración adicional, que é a seguinte: o posible castigo que acompañe a unha decisión contraria ao infractor non será o final da súa sanción. Tras ser sentenzado politicamente ao ostracismo perpetuo, perdendo a estima, a confianza, os honores e os ingresos do seu país, este individuo aínda poderá ser xulgado e sentenzado segundo o procedemento penal ordinario. É apropiado que aqueles que decidiron nun xuízo o futuro da súa fama e dos seus dereitos máis valiosos como cidadán, dispoñan da súa vida e a súa fortuna noutro xuízo posterior pola mesma ofensa? Non hai razóns para supoñer que un erro na primeira sentenza daría pé a outro erro na segunda? Unha parcialidade extrema nunha decisión non exercería máis peso que calquera evidencia nova que puidese influír na seguinte decisión? Aqueles que saben algo da natureza humana non dubidarán en responder afirmativamente a isto. Non lles custará darse conta de que se facemos que os mesmos individuos sexan xuíces en ambos os dous casos, os suxeitos deste proceso estarían en boa medida desprovistos da dobre seguridade que se busca conseguir cun segundo xuízo. Así, a perda da súa subsistencia e propiedade estarían decididas, practicamente de antemán, por unha sentenza que só ditaba a súa destitución dun cargo e a súa inhabilitación para o futuro. Poderíannos responder que no segundo caso evitaríase este perigo se houberse un xurado. Pero a miúdo as opinións dos xuíces inflúen nos xurados, e a veces son inducidos a dar veredictos especiais que deixan a cuestión principal en mans do tribunal. Quen estaría disposto a someter a súa vida e a súa propiedade ao veredicto dun xurado que actúa baixo a tutela de xuíces que xa decidiron a súa culpabilidade?

Poderíase mellorar o plan xuntando ao Tribunal Supremo co Senado para formar un tribunal que xulga os procesamentos de cargos públicos? Esta unión traería sen dúbida varias vantaxes, pero non se verían anuladas pola clara desvantaxe

xa mencionada da actuación duns mesmos xuíces nun dobre procesamento do acusado? Ata certo punto conseguiríanse os beneficios desta unión se facemos que o presidente do Tribunal Supremo presida no tribunal que xulga os procesamentos de cargos públicos, como se propuxo no plan constituínte. Isto evitará os inconvenientes principais derivados de reunir a todo o Tribunal Supremo co Senado. Tal vez sería un prudente punto intermedio, pero pasarei por alto comentalo, pois ofrecería un pretexto adicional para queixarse do poder xudicial, debido a un aumento tan considerable da súa autoridade.

Sería desexable que o tribunal que xulga os procesamentos de cargos públicos estivese composto de persoas totalmente alleas ás outras ramas do Goberno? Hai argumentos de peso tanto a favor como en contra deste plan. Para algúns resulta pouco recomendable e nada trivial o pretender aumentar a complexidade da máquina política e engadir outro resorte ao Goberno cando, no mellor dos casos, terá unha dubidosa utilidade. Pero todos consideran a seguinte obxección como digna de atención: un tribunal formado deste xeito levaría aparelado moitos gastos, ou ben podería sufrir na práctica unha variedade de baixas inconvenientes. Tería que estar composto de funcionarios permanentes na sede do Goberno cuns ingresos fixos e periódicos, ou de funcionarios dos Gobernos estatais convocados para os procesamentos de cargos públicos, cada vez que sexa necesario. Non é fácil imaxinar algún outro xeito materialmente diferente e á vez racional. Dado que o tribunal terá que ser numeroso polas razóns xa citadas, a primeira opción será rexeitada por todo aquel que compare as necesidades públicas cos medios necesarios para atendelas. A segunda será recibida con cautela por aqueles que consideran seriamente a dificultade de reunir a persoas que están dispersas por toda a Unión, os danos ocasionados aos inocentes por retrasos en decidir sobre os cargos na súa contra, e as oportunidades para a intriga e corrupción que ofrecerán as demoras a todos aqueles que sexan culpables. Nalgúns casos tamén sufrirán os

Estados debido á prolongada inacción de persoas cuxa execución firme e fiel do seu deber pode telos exposto á persecución dunha incontrolada ou maliciosa maioría na Cámara de Representantes. Aínda que esta última suposición resulte dura de aceptar, e rara vez ocorra, non deberíamos esquecer que o demo das faccións estende ás veces a súa sombra sobre todo corpo composto de numerosos individuos.

Pero aínda que un ou outro dos substitutos examinados, ou outro que se puidese deseñar, fosen considerados preferibles ao plan ofrecido pola Convención, iso non nos leva a concluír que a Constitución debería ser rexeitada. Se os seres humanos acordasen que só establecerían institucións de Goberno que estivesen axustadas en todas as súas partes aos parámetros máis estritos da perfección, a sociedade rapidamente se convertería nun escenario anárquico e o mundo sería un deserto. Onde poderemos atopar o patrón da perfección? Quen se encargará de conciliar as opinións discordes de toda unha comunidade nun mesmo xuízo e de prevalecer sobre un arrogante agoireiro para que renuncie ao seu criterio *infallible* e asuma o criterio *fallible* do seu *veciño*, aínda máis *arrogante* se cabe? Respondendo aos adversarios da Constitución, diremos que deberían demostrar non só que algunhas disposicións non son as mellores que se poidan idear, senón que todo o plan resulta errado e pernicioso.

Publius [Hamilton]

Número 66

Continuación do mesmo tema

The Independent Journal, 8 de marzo de 1788

Un repaso ás principais obxeccións que apareceron contra o tribunal proposto para xulgar os procesamentos de cargos públicos, probablemente borrará as demais impresións desfavorables que poidan existir aínda sobre este tema.

A primeira destas obxeccións é que a disposición en cuestión combina as autoridades lexislativa e xudicial nun só corpo, violando a máxima tan importante e recoñecida que require unha separación entre distintas ramas do poder²⁷⁹. O verdadeiro sentido desta máxima xa foi comentado e aclarado, e demostrouse completamente compatible cunha mestura parcial destas ramas para determinados propósitos concretos, sempre que se manteñan diferenciados e inconexos na súa esencia²⁸⁰. Nalgúns casos esta colusión parcial é, non só apropiada, senón necesaria para que os diversos membros do Goberno se defendan dos demais. Un veto absoluto ou suspensivo do executivo sobre actos lexislativos está recoñecido, polos máis conspicuos especialistas da ciencia política, como unha barreira indispensable contra as invasións deste último no campo do primeiro. Talvez se poida argüír do mesmo xeito que os poderes relacionados cos procesamentos de cargos públicos son, como xa indicamos, un freo esencial en mans daquel corpo para evitar usurpacións das súas competencias por parte do executivo. A división deste poder entre as dúas asembleas lexislativas, sendo unha delas a que ten a facultade para acusar e a outra para xulgar, evita o inconveniente de facer que as mesmas persoas acusen e xulguen á vez, e prevé dun resguardo contra o perigo de persecución política cando prevalece un espírito de facción en calquera das dúas asembleas. Grazas á circunstancia adicional de requirir o acordo de dous terzos do Senado para condenar a alguén, establecemos a máis absoluta seguridade para os que sexan inocentes.

É curioso observar con que vehemencia atacan esta parte do plan, debido ao citado principio, uns cidadáns que, por outra parte, profesan total admiración pola Constitución deste Estado²⁸¹. Esta establece ao Senado, xunto co cancelleiro e os

²⁷⁹ *Brutus* insistirá neste aspecto na súa Carta Nº XVI, do 10 de abril de 1788. Vid. T. Ball, *Opus cit.*, p. 532. (N. dos T.).

²⁸⁰ Véxanse os artigos Nº 47 a 52 *supra*. (N. dos T.).

²⁸¹ Nova York. (N. dos T.).

xuíces do Tribunal Supremo, no só como un tribunal para procesar a cargos públicos, senón tamén como o tribunal de última instancia en todos os casos civís e criminais deste Estado. O cancelleiro e os xuíces constitúen un número tan reducido en comparación co número de senadores, que podemos en verdade dicir que a autoridade xudicial de Nova York reside, en última instancia, no Senado. Se o plan constituínte é, neste aspecto, culpable de deixar a un lado a máxima tan celebrada e, evidentemente, pouco comprendida, canto máis culpable diso será a Constitución de Nova York?²⁸²

Unha *segunda* obxección ao Senado como tribunal para procesar a cargos públicos é que contribúe a unha acumulación indebida de poder nese corpo, dándolle ao Goberno unha aparencia demasiado aristocrática. Sinalan que o Senado terá unha autoridade compartida co executivo na firma de tratados e no nomeamento de cargos, e ao engadir a estes poderes o de decidir todos os casos de procesamentos de cargos públicos, segundo os seus adversarios isto dará unha decidida predominancia á influencia senatorial. Non é fácil atopar unha resposta precisa a unha obxección tan imprecisa. Cal é a medida ou o criterio que habemos de utilizar para estimar o que dará ao Senado unha influencia excesiva, insuficiente ou precisamente a xusta? Non será máis seguro e máis simple pasar por alto uns cálculos tan vagos e indefinidos, e en cambio examinar cada poder por separado, decidindo segundo uns principios xerais onde pode estar depositado coa maior vantaxe e o menor inconveniente?

Se tomamos esta dirección, levaranos a un resultado máis intelixible e mesmo máis certo. Polos argumentos expostos nun artigo anterior²⁸³, e por outros que ofreceremos nos próxi-

²⁸² Na Constitución de Nova Jersey a autoridade xudicial final tamén reside nunha asemblea lexislativa. En Nova Hampshire, Massachusetts, Pensilvania e Carolina do Sur, o tribunal para xulgar procesamentos é unha das cámaras lexislativas.

²⁸³ Véxase artigo N° 64. (N. dos T.).

mos²⁸⁴, creo xustificada a disposición do poder de concluír tratados establecida no plan constituínte. Espero que a conveniencia da unión do Senado co executivo á hora de nomear cargos tamén estea satisfactoriamente establecida nos argumentos desa sección. Confío que as consideracións expostas no meu último capítulo fixeran bastante para demostrar que non foi fácil atopar un recipiente tan apropiado para o poder de vulgar procesamentos de cargos públicos como o elixido, se é que hai outro mellor. O perigo hipotético dun Senado con demasiado peso debería ser desbotado dos nosos razoamentos se estes argumentos son correctos.

Ademais, esta hipótese xa foi refutada no seu momento nos comentarios sobre a duración do mandato de senador²⁸⁵. Demostrouse alí, con exemplos históricos e razoamentos plausibles, que nun Goberno con natureza republicana, a asemblea máis *popular* tenderá a alcanzar ou a superar a influencia de calquera outra parte do Goberno, ao ser a favorita do pobo.

Á parte deste principio tan activo e operativo, o plan constituínte outorgoulle á Cámara de Representantes nacional varias vantaxes importantes que contrarresten a autoridade adicional outorgada ao Senado para asegurar que estean debidamente equilibrados. A Cámara de Representantes terá a potestade exclusiva de propoñer leis orzamentarias, e posuirá o dereito exclusivo a iniciar os procesamentos de cargos públicos. Non é isto un contrapeso total ao poder de vulgalos? Esta mesma cámara será o árbitro en todas as eleccións presidenciais que non outorguen unha maioría dos sufraxios do conxunto de electores, e isto, sen dúbida, ocorrerá ás veces, ou incluso a miúdo. A posibilidade de iso será unha proveitosa fonte de influencia para esta asemblea. Canto máis o pensemos, máis importante se nos aparecerá este poder continxente pero conclusivo para decidir o resultado das competicións dos máis ilustres cidadáns

²⁸⁴ Véxanse artigos N° 68 e 75 *infra*. (N. dos T.).

²⁸⁵ Véxase artigo N° 63 *supra*. (N. dos T.).

ao cargo máis alto da Unión. Tal vez non sexa excesivo predicir que será un medio de influencia maior que todas as competencias exclusivas do Senado.

Unha *terceira* obxección ao Senado como tribunal de procesamiento de cargos públicos derívase do protagonismo que terá nos nomeamentos de cargos. Pénsase que será un xuíz excesivamente indulxente coa conduta de persoas en cuxas carreiras oficiais participará. O principio desta obxección condenaría unha práctica que se dá en todos os Gobernos dos Estados e incluso en todos os Gobernos que coñecemos: Refírome a que individuos nomeados a un cargo permanezan no mesmo mentres lle agrade aos que os nomearon. Neste caso poderíamos argumentar, dunha maneira igualmente plausible, que o favoritismo destes últimos sempre ofrecerá asilo á mala conduta dos primeiros. Pero en contraposición a este principio, aquela práctica está baseada no suposto de que existirá certo sentido de responsabilidade que leve a nomear a individuos que sexan adecuados e competentes. O interese que haberá en conseguir unha administración respectable e próspera dos asuntos públicos, inspirará unha tendencia a afastar deles a aqueles cuxa conduta se mostre indigna da confianza que lles foi depositada. Os feitos non sempre demostran este suposto. Pero si se demostra como razoable en xeral, botará abaixo calquera suposición de que uns senadores, que simplemente sancionan ao elixido do executivo, vaian albergar unha tendencia tan forte a favorecer ao individuo nomeado, como para estar cegados a indicios da súa culpabilidade tan extraordinarios que levaron aos representantes do país a acusalo formalmente.

Se fixera falta outro argumento para demostrar a improbabilidade dunha tal parcialidade, atoparémolo na natureza da competencia do Senado en cuestións de nomeamentos. O presidente terá a responsabilidade de *propoñer*, e de *nomear* co consello e consentimento do Senado. Polo tanto, o Senado non exerce ningunha *selección*. Poderá negarse a confirmar ao individuo eli-

xido polo Executivo e obrigarlle a elixir a outro, pero o Senado non poderá *elixir*. Só poderá ratificar ou rexeitar ao individuo que foi elixido. O Senado podería ter unha preferencia por outro, incluso ao aceptar á persoa proposta por non ter razóns para opoñerse a el. Se se negase a apoialo o Senado, este corpo non tería a certeza de que logo sería o seu favorito quen fose proposto, ou outra persoa que considerase máis meritória que a persoa rexeitada. Polo tanto, non é probable que a maioría do Senado sinta outras afinidades cara ao suxeito do nomeamento que aquelas que resultan dos seus méritos, ou ben se murchan por sobradas mostras da súa incapacidade.

Unha *cuarta* obxección ao Senado na súa capacidade de tribunal de procesamento de cargos públicos vén da súa participación co Executivo no poder de facer tratados. Dise que isto faría que os Senadores se xulgasen a si mesmos en cada ocasión en que descargaran esta responsabilidade de maneira corrupta ou desleal. Tras terse unido ao *executivo* para traizoar os intereses nacionais nun tratado desastroso, que posibilidade habería de que sufrisen o castigo que se merecen, cando eles mesmos deciden sobre unha acusación pola traizón que cometeron?

Aínda que esta obxección circulou con maior sinceridade e reflexión que ningunha outra contraria a esta parte da Constitución, ou moito me equivoco ou descansa sobre unha base por enteiro errónea. A seguridade que se establecía na Constitución contra a corrupción e traizón na firma de tratados radica fundamentalmente na cantidade e calidade dos signatarios. Para asegurar a fidelidade das asembleas lexislativas nacionais neste campo, estableceuse a *actuación conxunta* do Maxistrado Supremo da Unión e de dous terzos dun corpo elixido pola sabedoría conxunta das asembleas lexislativas dos diversos Estados. A Convención podería, con razón, prever o castigo do executivo por desviarse das instrucións do Senado ou por unha falta de integridade ao levar a cabo as negociacións que se lle encomendaron. Tamén podería prever o castigo duns cantos

individuos destacados do Senado por prostituír a súa influencia nesa asemblea, por actuar como mercenarios corruptos ou como instrumentos para lograr os intereses dos estranxeiros. Pero, do mesmo xeito que non podía contemplar o procesamento e castigo da maioría do Senado ou da outra asemblea lexislativa nacional polo seu consentimento a unha lei perniciosa ou inconstitucional, tampouco sería razoable facelo con dous terzos do Senado por consentir a un tratado inapropiado. Creo que este principio nunca estivo vixente en ningún Goberno. De feito, como sería posible que unha maioría da Cámara de Representantes se procesara a si mesma? É evidente que isto non tería un resultado mellor que o de ter a dous terzos do Senado xulgándose a si mesmos. Que razóns hai para pensar que é mellor que actúe con impunidade unha maioría da Cámara de Representantes, que traizoa os intereses da sociedade nun acto lexislativo inxusto e tiránico, que dous terzos do Senado cando traizoa os mesmos intereses nun tratado daniño cunha potencia estranxeira? En tales casos é esencial que as deliberacións dun corpo teñan a necesaria liberdade e independencia que ofrece o eximir aos seus membros de sancións por actos que levaron a cabo na súa capacidade colectiva. A seguridade da sociedade dependerá do coidado que se tome ao depositar esta responsabilidade en mans apropiadas, facendo que estea no seu propio interese o executala con fidelidade, e dificultando ao máximo as alianzas que sexan contrarias ao ben público.

Non debemos preocuparnos por unha falta de disposición no Senado a castigar os abusos ou a establecer a súa autoridade ante un mal comportamento do executivo, cando este perverte as súas instrucións ou se afasta das súas posturas. Ata alí podemos fiarnos do seu orgullo, se non da súa virtude. En canto a líderes corruptos, por cuxas artes e influencia poderían enganar a unha maioría para establecer medidas perniciosas para a comunidade, se hai suficientes probas desta corrupción, a tendencia natural nos respalda ao concluír que non faltará unha

inclinación nesta asemblea a afastar a reprobación pública por medio dun sacrificio voluntario dos autores daquela mala xestión e desgraza.

Publius [Hamilton]

Número 67

A regulación constitucional do presidente da Unión: crítica dalgunhas terxiversacións

[The New York Packet, 11 de Marzo de 1788

Agora centraremos a nosa atención no establecemento da rama executiva do Goberno proposto. Non hai ningunha outra parte do sistema que encerre maiores dificultades en canto a súa estruturación que esta, e talvez non haxa outra parte tan atacada con falta de sinceridade ou criticada con menos acerto.

Aquí os adversarios da Constitución parecen terse esforzado en mostrar o seu talento terxiversando as cousas. Calculando que o pobo ten unha aversión á monarquía, esforzáronse por utilizar os seus receos e temores contra a proposta dun presidente dos Estados Unidos, describíndoo non só como un embrión daquel pai detestable, senón como o seu fillo maduro. Para establecer a similitude pretendida non tiveron escrúpulos á hora de utilizar recursos procedentes do mundo da ficción. A autoridade dun cargo público, que será a veces maior e a veces menor que a dun gobernador de Nova York, magnificouse ata o punto de superar os poderes da monarquía. Engalanárono con atributos superiores en dignidade e esplendor aos do Rei de Gran Bretaña; mostrárono ante nós cunha diadema reluciente na súa fronte e atavíos de púrpura imperial; sentárono nun trono rodeado de lacaios e doncelas, recibindo en audiencia aos enviados de potencias estranxeiras con toda a atrabiliaria pompa da realenza. Para colmar a fantasiosa escena, non faltaron imaxes evocadoras dun despotismo e unha voluptuosidade

asiáticas. Case nos induciron a tremer ante as terribles imaxes dunha garda de xanízaros asasinados, e a sentir rubor ante os misterios secretos dun imaxinario harén²⁸⁶.

Uns intentos tan extravagantes por desfigurar ou, poderíamos dicir, por metamorfosear o obxecto, fan necesario que atopemos unha visión acertada da súa verdadeira natureza e forma, para aclarar o seu auténtico aspecto e a súa aparencia xenuína, para desenmascarar a dobrez e mostrar a falacia das imaxes falsificadas que foron propagadas tan asidua como laboriosamente.

Calquera que intente levar a cabo esta tarefa atopará difícil considerar con ecuanimidade o tratar con seriedade os instrumentos tan débiles como malvados que inventaron para perverter a opinión pública en relación con este tema. Van moito máis alá dun partidismo normal, aínda que este tampouco sexa xustificable. Mesmo cunha disposición sincera e tolerante estaremos forzados a sentimentos que xa non son indulxentes coa conduta destes adversarios políticos e mostraremos adrede unha indignación sen reservas. Non podemos evitar imputarlles unha falsidade e terxiversación deliberada debido á groseira pretensión de similitude que establecen entre un rei británico e un gobernante do tipo que propuxemos como presidente dos Estados Unidos. Tampouco é posible evitar esta imputación debido aos recursos imprudentes e descarados que utilizaron para promover este intento de falsidade.

Nunha ocasión, que cito como mostra da tendencia xeral, chegaron ao extremo de atribuírle ao presidente dos Estados Unidos un poder que segundo eles está *expresamente* outorgado ás ramas executivas dos Estados membros. Refírome ao poder de cubrir vacantes no Senado.

²⁸⁶ Hamilton refírese aquí ás críticas contidas en *The Address and Reasons of Dissent of the Minority of the Convention of Pennsylvania*, posición minoritaria da asemblea de aquel Estado, da autoría de Samuel Bryan, que foi subscrita por 21 deputados e publicada no *Pennsylvania Packet* e no *Daily Advertiser* o 18 de decembro de 1787. Publicada despois noutros medios foi considerada no seu momento, por mor da súa detallada e enérxica impugnación, como representativa das críticas antifederalistas ás propostas constitucionais da Convención. Cfr. B. Bailyn, *Opus cit.*, Vol. I, p. 526- 553. (N. dos T.).

Este ousado experimento por comprobar o grao de discernimento dos seus concidadáns foi levado a cabo por un escritor que ten recibido considerables encomios do seu partido (sexan cales sexan os seus verdadeiros méritos)²⁸⁷. Este autor construíu sobre unha insinuación falsa e infundada toda unha serie de observacións igualmente falsas e infundadas. Que se enfrente agora á evidencia dos feitos e que xustifique ou mitigue, se pode, a vergonzosa enormidade que ofreceu ante os ditados da razón e as máis elementais regras do xogo limpo.

A 2ª cláusula da 2ª sección do 2º artigo di que o presidente dos Estados Unidos «propondrá e, co consello e consentimento do Senado, nomeará aos embaixadores, demais ministros públicos e cónsules, maxistrados do Tribunal Supremo e a todos os demais *cargos* dos Estados Unidos cuxa designación *non provea* a Constitución *noutra forma*, e que se establecerán por lei». Inmediatamente despois desta cláusula segue outra que di que: «O presidente terá o poder de cubrir todas as *vacantes* que ocorran *durante o receso do Senado*, estendendo nomeamentos provisionais que *terminarán ao final do seguinte período de sesións*»²⁸⁸. Desta última disposición deduciron un suposto poder presidencial para cubrir as *vacantes* que xurdan no Senado. Un mínimo de atención á relación entre as cláusulas e o seu significado evidente convenceranos da falta de sentido desta dedución.

Está claro que a primeira destas cláusulas unicamente prevé un modo de nomear a aqueles cargos “cuxos nomeamentos *non están previstos xa* na Constitución, e que se establecerán por lei”. É evidente que non pode incluír o nomeamento de senadores porque o seu nomeamento *xa está previsto* na Constitución²⁸⁹,

²⁸⁷ Hamilton refírese aquí ao antifederalista Cato, no seu artigo N° V, no *New York Journal* de 22 de novembro de 1787; vid. B. Bailyn, *The Debate on the Constitution*, Vol. I, p. 399-403. (N. dos T.).

²⁸⁸ Constitución dos EE.UU., art. 2, sección 2, cláusula 3. (N. dos T.).

²⁸⁹ Art.1, sección 3, cláusula 1. (N. dos T.).

e xa está establecido pola Constitución, polo que non require lexislación futura ao respecto. Resulta difícil argumentar contra esta interpretación.

Está igualmente claro que a última destas dúas cláusulas tampouco pode ser interpretada para cubrir vacantes no Senado polas seguintes razóns: *primeiro*, que a relación desa cláusula coa outra, que declara a forma xeral de nomear cargos para os Estados Unidos, soamente a mostra como un suplemento á outra para o propósito de establecer un método auxiliar para realizar aqueles nomeamentos nos que sexa inadecuado o método xeral. O poder ordinario de facer nomeamentos está confiado *conxuntamente* ao presidente e ao Senado e só pode ser exercido cando o Senado estea en período de sesións. Sería inapropiado obrigar a esta asemblea a ter un período de sesións continuo para realizar nomeamentos de cargos e cubrir as vacantes que tivesen lugar *durante o seu receso*. Pero para o servizo público podería ser necesario que se cubran as vacantes sen demora e por iso a cláusula seguinte está evidentemente concibida para autorizar ao presidente *en solitario* a facer nomeamentos provisionais «durante o receso do Senado, facendo nomeamentos que expirarán ao final do seguinte período de sesións do mesmo». *Segundo*, se esta cláusula é considerada como complementaria á anterior, as *vacantes* ás que se refire terán que estar relacionadas cos cargos descritos na cláusula anterior e isto, como vimos, non inclúe aos membros do Senado. *Terceiro*, este poder ha de permanecer «durante o receso do Senado» e a duración dos nomeamentos é «ata o final do seguinte período de sesións» desta asemblea. Isto mostra o sentido da disposición, pois se se referise aos senadores relacionaría o poder temporal de encher vacantes ao receso das asembleas lexislativas estatais, que son as que fan os nomeamentos permanentes, e non ao receso do Senado nacional, que non ten parte nestes nomeamentos. Ademais, estendería a permanencia no seu cargo dos senadores interinos ata o seguinte período de sesións da asemblea do

Estado cuxo representante deixe vacante o escano, e non facer que venza ao final do seguinte período de sesións do Senado nacional. As circunstancias da asemblea que está autorizada a realizar os nomeamentos permanentes claramente terían que gobernar a modificación dun poder relacionado con nomeamentos provisionais. Como o Senado nacional é a asemblea á que se refire a cláusula en cuestión, as vacantes ás que alude só poden referirse a cargos que son nomeados de maneira conxunta por esa asemblea e o presidente.

Finalmente, a 1ª e 2ª cláusula da 3ª sección do 1º artigo non só disipan toda dúbida ao respecto, senón que destrúen o pretexto mesmo da confusión. O primeiro establece que «o Senado dos EE.UU. compoñeráse de dous Senadores por cada Estado, elixidos por seis anos *polo poder lexislativo do mesmo*» e o segundo indica que «se xorden vacantes, por renuncia ou outra causa, *durante o receso do poder lexislativo de calquera Estado*, o executivo *deste* poderá facer designacións provisionais *ata a seguinte sesión do corpo lexislativo*, que entón procederá a cubrir as devanditas vacantes». Este é un poder expreso, en termos claros e nada ambiguos, outorgado aos executivos estatais para que cubran vacantes ocasionais no Senado por medio de nomeamentos provisionais. Non só invalida a suposición de que a cláusula mencionada podería querer outorgar o devandito poder ao presidente dos Estados Unidos, senón que demostra que esta suposición non ten ningunha xustificación e debe xurdir dun intento de enganar ao pobo tan palpable que non poderá ser encuberto con mera cháchara, e tan sen sentido que non poderá ser ocultado con hipocrísia.

Esforceime en elixir este exemplo de engano e de presentalo dunha maneira clara e punzante, para dar unha mostra inequívoca das artes inxustificables que se practican para evitar unha valoración xusta e imparcial dos verdadeiros méritos da Constitución ofrecida ao pobo para a súa avaliación. Neste caso tan flagrante tampouco tiven complexos á hora de mostrar unha

severa animadversión que desentoa co espírito xeral destes artigos. Non teño reparos en someter isto á avaliación de calquera adversario sincero e honesto do Goberno proposto para que decida se hai apelativos o suficientemente crus como para describir un intento tan desvergonzado e corrupto de abusar da boa fe dos cidadáns americanos.

Publius [Hamilton]

Número 68

Sobre a forma de elixir ao presidente dos Estados Unidos

The Independent Journal, 12 de marzo de 1788

A forma de nomear ao maxistrado supremo dos Estados Unidos é practicamente a única parte de certa relevancia no sistema que non recibiu severas censuras, ou que incluso recibiu unha morna aprobación por parte dos seus adversarios. A opinión máis plausible das que apareceron impresas incluso parece admitir que a elección do presidente está bastante ben resolta²⁹⁰. Eu iría aínda máis alá e non dubidaría en afirmar que a maneira establecida para iso, se non perfecta, é canto menos excelente. Combina en grao sumo todas as vantaxes que se desexaban conxugar.

Era desexable que o sentir do pobo influíse na elección da persoa a quen se debía encomendar unha responsabilidade tan importante. Lograrase este fin depositando o dereito a elixilo, non en mans dun corpo preestablecido, senón en mans de persoas escollidas polo pobo para este fin nesta ocasión concreta. Tamén era desexable que a elección máis directa a fixesen persoas das máis hábiles en analizar as calidades necesarias para o posto, actuando en circunstancias favorables á deliberación e a unha combinación prudente de todas as motivacións e incenti-

²⁹⁰ Refírese aquí Hamilton á Carta III de Richard Henry Lee, *Observation leading to a fair examination of the system of Government, proposed by the late Convention; and to several essential and necessary alterations in it. In a number of Letters from the Federal farmer to the Republican* (Nova York: 1787). Vid. B. Bailyn, *Opus cit.*, Vol I, pp. 45 e 465. (N. dos T.).

vos apropiados para gobernar a súa decisión. O máis probable é que só un número reducido de persoas, elixidas polos seus concidadáns de entre a gran multitude, posúan a información e o discernimento necesario para unha investigación tan complexa.

Tamén resultaba especialmente desexable limitar ao máximo as posibilidades de tumulto e desorde. Este non sería o menor dos males na elección dun maxistrado cunha actuación tan importante na administración do Goberno como é o presidente dos Estados Unidos. Pero as precaucións que afortunadamente foron concertadas no sistema baixo consideración prometen ofrecer unha protección eficaz contra este mal. A elección de *varios* individuos para formar un corpo intermedio de electores tenderá a crear menos convulsións na comunidade, debido a movementos extraordinarios ou violentos, que a elección *dun* que debía ser o obxecto final do desexo público. Ao reunirse e votar no Estado en que foron elixidos, os electores experimentarán nesta situación apartada e fragmentada menos presión e axitación, evitando así transmitilo ao pobo, ao non estar todos convocados nun mesmo momento e lugar.

Nada era máis desexable que obstaculizar ao máximo as cábalas, intrigas e corrupcións. Estes inimigos mortais do Goberno republicano poden provir de diversas direccións, pero, sobre todo, do desexo das potencias estranxeiras de conseguir unha influencia inapropiada nos nosos consellos. Que mellor xeito de conseguila que establecer a alguén na maxistratura suprema da Unión? A Convención protexeunos desta ameaza co máis providencial e prudente coidado. Non fixeron que o nomeamento do presidente dependa de ningún corpo preexistente, que puidese ser manipulado de antemán coa compra de votos. En cambio, atribuírono, en primeira instancia, a un acto directo do pobo americano que realiza a selección dunhas persoas para o propósito temporal e único de realizar este nomeamento. Excluíron de poder ser elixidos a todos os que se presuma que poidan ter unha excesiva devoción ao presidente

de quenda. Ningún senador, representante, ou outra persoa que teña un posto de confianza ou lucro nos Estados Unidos poderá formar parte dos electores. Así, a menos que todo o pobo sexa corrompido, os axentes directos da elección estarán libres de calquera parcialidade sinistra. Como xa sinalamos, a súa efémera existencia e a súa independencia institucional ofrécennos garantías suficientes de que continuarán así ata a conclusión da súa tarefa. Fai falta ter tempo e medios para corromper a un número tan grande de persoas. Ademais, ao estar dispersos por trece Estados, non sería fácil embarcalos conxuntamente en algo que poida ser dunha natureza contraria ao seu deber, aínda que non constituía propiamente corrupción.

Outro desexo da mesma importancia era que, para a súa continuidade no cargo, o Executivo fora independente de todos menos do pobo mesmo. Doutro xeito podería sentirse tentado a sacrificar o seu deber para compracer a aqueles cuxo favor necesite para permanecer no seu cargo oficial. Esta vantaxe tamén se consegue ao facer que a súa reelección dependa dun corpo especial de representantes comisionados pola sociedade co único propósito de tomar esta importante decisión.

Todas estas vantaxes están afortunadamente articuladas no plan deseñado pola Convención. O pobo de cada Estado elixirá a un número de electores igual ao número de senadores e representantes do devandito Estado no Goberno nacional, e xuntaranse dentro do devandito Estado para votar por unha persoa que consideren apropiada para ser presidente. Nestas condicións os seus votos serán transmitidos á sede do Goberno nacional, e a persoa cunha maioría do conxunto de votos será Presidente. Pero como non sempre haberá unha persoa que reciba unha maioría dos votos, e como podería resultar inseguro permitir que fose concluínte un número inferior a unha maioría, en tal situación preveuse que a Cámara de Representantes elixirá á persoa que, na súa opinión, será a mais cualificada para este cargo, de entre os cinco candidatos con máis votos.

Este método de elección ofrece a certeza moral de que o cargo de presidente rara vez pasará a alguén que non estea sumamente dotado das calidades necesarias para iso. Ás veces o talento nas intrigas de baixa ralea e nas pequenas artimañas da popularidade serán suficientes para elevar a alguén aos máximos honores nun Estado membro, pero farán falta outros talentos e outro tipo de mérito para establecerse ante a estima e confianza de toda a Unión ou dunha parte tan considerable, para asegurarlle o éxito como candidato ao cargo eminente de presidente dos Estados Unidos. Non será excesivo dicir que sempre será probable que vexamos neste posto a individuos destacados en capacidade e virtude. Este será considerado como un punto importante a favor da Constitución por todos aqueles que poidan entender a parte que necesariamente xogará en cada Goberno o executivo, para conseguir unha boa ou mala administración. Non estamos de acordo coa herexía política do poeta que di: «que os necios se pelexen sobre a estrutura de Goberno, o mellor Goberno é aquel que está mellor administrado»²⁹¹.

Pero aínda así, podemos afirmar que a verdadeira proba dun bo Goberno é a súa capacidade e disposición para impulsar unha boa administración.

O vicepresidente será elixido da mesma maneira que o presidente, cunha diferenza: que a parte que xoga a Cámara de Representantes na elección deste último, desempeñaraa o Senado na elección do primeiro.

O nomeamento dunha persoa extraordinaria como vicepresidente foi censurado como algo superfluo ou incluso daniño²⁹². Díxose que sería preferible autorizar ao Senado a elixir a alguén da súa asemblea que se axuste a esta descrición. Pero dúas consideracións ao respecto parecen xustificar as ideas da

²⁹¹ Estes versos proceden de Alexander Pope, *An Essay on Man*, London: 1734; p. 303. (N. dos T.).

²⁹² Richard Henry Lee, *Observation...*; vid. B. Bailyn, *Opus cit.*, vol I, p. 466. (N. dos T.).

Convención. Unha é que para asegurar sempre a posibilidade dunha resolución final no devandito corpo, será necesario que o seu presidente teña só un voto de desempate. Se puxésemos como presidente do Senado a un senador dalgún Estado, privándolle do seu escano, estaríamos transformando o seu voto constante en representación do seu Estado nun voto ocasional. Outra consideración é que o vicepresidente poderá esporadicamente substituír ao presidente como maxistrado executivo supremo. Por iso, todas as razóns favorables a un modo de elección para un aplícanse coa mesma ou maior forza ao modo de nomeamento do outro. Neste caso, como na maioría, a obxeción tamén se aplicaría á Constitución deste Estado²⁹³. Temos un Tenente gobernador que é elixido polo pobo en xeral e que preside o Senado, sendo ademais o substituto constitucional do gobernador, nunhas circunstancias parecidas ás que autorizarían ao vicepresidente a exercer a autoridade e cumprir as obrigacións do presidente.

Publius [Hamilton]

Número 69

Unha comparación entre o presidente dos Estados Unidos, o rei de Gran Bretaña e o gobernador de Nova York

The New York Packet, 14 de marzo de 1788

Agora paso a examinar as auténticas características do executivo propostas no plan constituínte. Isto servirá para mostrar claramente o inxustas que son as impresións transmitidas ao respecto.

A primeira cousa que salta á vista é que a autoridade executiva estará encomendada a un só maxistrado, con contadas excepcións. Non obstante, isto apenas se pode considerar como

²⁹³ Nova York. (N. dos T.).

base para unha comparación ben fundada, pois se neste sentido se asemella ao Rei de Gran Bretaña²⁹⁴, tamén se asemella igualmente ao Gran Señor, ao Khan dos tártaros, ao Home das Sete Montañas, e ao gobernador de Nova York.

Este maxistrado será elixido por *catro* anos e poderá ser reelixido tantas veces como o pobo dos Estados Unidos considéreo digno da súa confianza. Neste sentido non se parece nada ao Rei de Gran Bretaña, un monarca con dereito *hereditario* que posúe a coroa como un patrimonio que transmite aos seus herdeiros a perpetuidade. Pero si hai unha clara analoxía entre *o presidente* e o gobernador de Nova York, que é elixido por *tres* anos e reelixible ininterrompidamente sen límite ningún. Se consideramos o tempo necesario para establecer unha influencia perigosa nun só Estado, será tan inferior ao necesario para establecela en todos os Estados Unidos, que poderemos concluír que *catro* anos de mandato como Maxistrado Supremo da Unión é un grao de permanencia nese cargo que resulta menos ameazador que *tres* anos de permanencia no cargo correspondente dun Estado.

O presidente dos Estados Unidos pode ser procesado, xulgado, e se é considerado culpable de traizón, suborno, prevaricación ou outros crimes ou delitos, poderá ser apartado do seu cargo. Ademais, poderá ser procesado e castigado segundo o procedemento ordinario da lei penal. A persoa do Rei de Gran Bretaña é sagrada e inviolable. Non hai tribunal constitucional que o poida xulgar. Non hai castigo ao que se lle poida someter sen causar unha crise que implique unha revolución nacional. Nesta circunstancia tan delicada e importante en canto a súa responsabilidade persoal, o presidente dunha América confederada non terá máis vantaxes que o gobernador de Nova York, e a súa posición será menos vantaxosa que a dos gobernadores de Virxinia e Delaware.

²⁹⁴ Tese do antifederalista Patrick Henry (1736-1799), ex gobernador de Virxinia e un dos máis radicais defensores republicanos da Revolución americana. (N. dos T.).

O presidente dos Estados Unidos terá o poder de rexeitar mediante un veto suspensivo unha proposta de lei aprobada polas dúas asembleas lexislativas, devolvéndoa para que a reconsideren, e tras ser reconsiderada, a proposta de lei rexeitada só chegará a ser lei se recibe o apoio de dous terzos de ambas as dúas cámaras. En cambio o Rei de Gran Bretaña ostenta a potestade de exercer un veto absoluto sobre os actos de ambas as dúas cámaras do Parlamento. Que non utilizase este poder durante bastante tempo non cambia a realidade da súa existencia, e pode resultar que a Coroa atopase os medios para substituír a súa autoridade por influencia, ou pola arte de conseguir unha maioría nalgunha das cámaras en vez de exercer un privilexio que rara vez será exercido sen arriscarse a certo grao de axitación nacional.

O veto suspensivo do presidente difire moito deste veto absoluto do soberano británico e axústase, exactamente, ao que é a autoridade de revisión do Consello de Revisión neste Estado, do que forma parte o gobernador. Neste sentido o poder do presidente excederá ao do gobernador de Nova York, pois o que este comparte co cancelleiro e os xuíces, o presidente posúeo en solitario. Pero o seu poder será totalmente equiparable ao do gobernador de Massachusetts, cuxa Constitución parece ser o orixinal no que se inspirou este artigo da Convención.

O presidente será «comandante en xefe do exército e da mariña dos Estados Unidos e da milicia dos diversos Estados cando sexa chamada ao servizo activo dos Estados Unidos [...] estará facultado para suspender a execución das sentenzas, e para conceder indultos cando se trate de delitos contra os Estados Unidos, *excepto en casos de procesamentos de cargos públicos* [...] recomendando á consideración do Congreso as medidas que estime necesarias e oportunas; en ocasións de carácter extraordinario poderá convocar ambas as dúas Cámaras ou a calquera delas, e no suposto de que discrepen *en canto á data en que deban entrar en receso*, poderá suspender as

súas sesións, para que as continúen na data que considere conveniente [...] coidará de que as leis se executen puntualmente e nomeará a todos os funcionarios dos Estados Unidos»²⁹⁵. Na maioría destes casos o poder do presidente parecerase por igual ao do Rei de Gran Bretaña e ao do gobernador de Nova York. Os puntos clave en que se diferenza son estes:

Primeiro. O presidente só terá o mando ocasional daquela parte da milicia nacional que por disposición legislativa sexa chamada a servir á Unión. O Rei de Gran Bretaña e o gobernador de Nova York sempre teñen o mando absoluto de toda a milicia das súas respectivas xurisdicións. Polo tanto, neste sentido o poder do Presidente será inferior ao do Monarca e ao do gobernador.

Segundo. O presidente será o Comandante en Xefe do Exército e da Mariña dos Estados Unidos. Nisto a súa autoridade sería nominalmente equiparable á do Rei de Gran Bretaña. Pero na práctica será moi inferior, pois só implica o mando supremo e a dirección das forzas militares e navais como xeneral supremo e almirante da Confederación. En cambio, o Rei británico pode *declarar* a guerra, e armar e regular frotas e exércitos. Segundo a Constitución que estamos considerando, todos estes poderes pertencerán á rama legislativa²⁹⁶.

²⁹⁵ Constitución dos EE.UU., Artigo Nº 2, Sección 2, Cláusula 1, e Sección 3. (N. dos T.).

²⁹⁶ Un escritor nun xornal de Pensilvania que asina baixo o pseudónimo de *Tamoni* aseverou que o rei de Gran Bretaña ostenta o poder de Comandante en Xefe por unha lei anual sobre motíns. En realidade é ao contrario, pois o seu poder nisto é inmemorial e só se opuxeron a iso de maneira «contraria a toda razón e precedente», segundo Blackstone, en referencia ao Parlamento Longo de Carlos I. Pero o Estatuto 13 de Carlos II, cap.6, declara que só se atopa no rei, pois o Goberno Supremo e mando único de toda a milicia nos reinos e dominios da súa maxestade e todas as forzas marítimas e terrestres e todos os fortes e lugares amurallados *sempre foron e serán* o dereito inviolable da súa Maxestade e dos seus predecesores reais, reis de Inglaterra, e que ambas as dúas cámaras do Parlamento non poden nin deben pretendelo.

A cita de Blackstone procede de William Blackstone, *Commentaries of the Laws of England*, Oxford, 1769, Vol. 1, p. 262. Sobre a *auctoritas* dos *Comentarios* de William Blackstone nas facultades de dereito de Harvard, Princeton ou Yale pode verse Henry Adams, *The Education of Henry Adams*, E. Samuels (ed), Boston: Houghton Mifflin, (1907) 1973, pp. 135 e 268. (N. dos T.).

O gobernador de Nova York, en cambio, só está investido pola Constitución do Estado co mando da súa milicia e mariña. Pero as Constitucións de varios Estados declaran expresamente que os seus gobernadores son comandantes en xefe, tanto do seu exército como da súa mariña, e é probable que as de Nova Hampshire e Massachusetts outorguen maiores poderes aos seus respectivos gobernadores neste campo que os que poderá asumir un presidente dos Estados Unidos.

Terceiro. O poder do presidente estenderase, en canto a indultos, a todos os casos *salvo os de procesamentos de cargos públicos*. O Gobernador de Nova York pode indultar en todos os casos incluídos os procesamentos de cargos públicos, salvo en casos de traizón ou asasinato. En canto ás súas consecuencias políticas, non é maior, neste aspecto, o poder do Gobernador que o do Presidente? Calquera conspiración e complot contra o Goberno, que non chegase a unha traizón real, pode ser liberada de todo castigo pola interposición do poder do indulto. Por iso, se o Gobernador de Nova York encabezase unha conspiración así, podería asegurar a completa impunidade dos seus cómplices e partidarios ata que o plan chegase ás hostilidades reais. En cambio, o presidente da Unión no poderá protexer a un cargo público dos efectos do seu procesamento e de ser atopado culpable, aínda que poida indultalo se se lle xulga de maneira ordinaria baixo a lei. Non sería maior a tentación de intentar perpetrar unha iniciativa contra a liberdade pública se existe a seguridade dunha total inmunidade en todos os pasos preliminares, que se unicamente existe a posibilidade de evitar a morte e a confiscación de bens, se a execución final do plan falla unha vez que se levanten armas? Esta última esperanza tería algún efecto se se ten en conta que é probable que a persoa que ofrece a inmunidade desexada estivese involucrada nas consecuencias da medida e podería estar incapacitada para ofrecer a inmunidade por causa da súa participación en todo iso? Será importante recordar que segundo a Constitución proposta a ofensa de

traizón redúcese a «accións bélicas contra os Estados Unidos e colaboración cos seus inimigos, ofrecéndolles axuda e asilo»²⁹⁷, e que está limitada de maneira similar nas leis de Nova York.

Cuarto. O presidente só poderá suspender as sesións do corpo lexislativo nacional no caso dun desacordo sobre cando se produce o receso. O monarca británico pode prorrogar ou incluso disolver o Parlamento ao seu antoxo. O Gobernador de Nova York tamén pode prorrogar o período de sesións do seu Estado por un tempo limitado e este poder pode ser utilizado en ocasións para conseguir uns resultados moi substanciais.

O presidente terá o poder de facer tratados co consello e consentimento do Senado se dous terzos dos Senadores presentes concordan con iso. O Rei de Gran Bretaña é o representante único e absoluto da súa nación en todas as transaccións co estranxeiro. Pode, pola súa propia conta, concluír tratados de paz, de comercio, alianzas e calquera outro tipo de tratado. Insinuouse que a súa autoridade neste sentido non é definitiva e que os seus acordos con potencias estranxeiras están suxeitos á revisión e ratificación do Parlamento. Pero creo que esta doutrina nunca existiu no pasado, ata que se presentou nesta ocasión. Todo xurista daquel reino²⁹⁸, e calquera outro individuo que coñeza a súa Constitución, sabe que o poder de firmar tratados reside inequivocamente na Coroa coa máis absoluta plenitude e que os acordos que establece a autoridade real teñen a máis absoluta validez e perfección legal, sen necesitar de ningunha outra autorización. É verdade que o Parlamento ás veces dedícase a alterar as leis existentes para adecualas ao que estipule un novo tratado e isto talvez cree a imaxe de que resulta necesaria a súa colaboración para que o tratado teña un efecto de obrigatoriedade. Pero en realidade esta intervención parlamentaria xorde por outra causa distinta: pola necesidade

²⁹⁷ Constitución dos EE.UU., Art.3, Sección 3ª, Cláusula 1. (N.dos T.).

²⁹⁸ Véxanse os *Commentaries* de William Blackstone, *Opus cit.*, Vol. I, p.257. (N. dos T.).

de adaptar un sistema de ingresos e de leis comerciais moi artificiais e complexos aos cambios que dita o funcionamento dun tratado, e a adaptación á nova situación de novas disposicións e precaucións para que a máquina non se desaxuste. Polo tanto, neste sentido non hai comparación posible entre o poder proposto pola Convención para o presidente e o poder real do soberano británico. Este último pode facer por si só o que o outro só pode facer co consentimento dunha asemblea lexislativa. Debemos admitir que neste caso o poder do executivo federal excederá ao de calquera executivo estatal. Pero isto xorde de xeito natural da competencia exclusiva da Unión neste ámbito do poder soberano que ten que ver cos tratados. Se a federación se disolve, habería que preguntarse se os executivos dos diversos Estados non exercerían de maneira exclusiva este poder tan delicado e importante.

O presidente tamén estará autorizado a recibir a embaixadores e outros ministros públicos. Aínda que foi un tema de declamación frecuente, trátase máis dunha cuestión de dignidade que de autoridade. É unha circunstancia que non terá consecuencia ningunha na administración do Goberno. Era moito máis conveniente que fose así, e non que se tivese que convocar una asemblea lexislativa cada vez que chegue un ministro do estranxeiro, aínda que simplemente veña para substituír ao seu predecesor.

O presidente propondrá e, *co consello e consentimento do Senado*, nomeará a embaixadores e outros ministros públicos, xuíces do Tribunal Supremo e en xeral a todos os cargos dos Estados Unidos establecidos por lei e cuxos nomeamentos non estean previstos doutro modo pola Constitución. O rei de Gran Bretaña anúnciase enfática e correctamente como a fonte de todo honor. Non só nomea a todos os cargos senón que tamén pode crear postos novos. Pode conferir títulos nobiliarios a pracer e ten a potestade de dispoñer dun inmenso número de postos eclesiásticos. É evidente que, neste campo, o poder do

presidente resulta moi inferior ao do rei británico. Tampouco é equiparable ao do gobernador de Nova York, se interpretamos o sentido da Constitución do Estado segundo a práctica que chegou a impoñerse. Entre nós a potestade de facer nomeamentos reside nun consello composto polo gobernador e catro membros do Senado elixidos pola Asemblea. O gobernador *reivindica* e a miúdo *exerce* o poder de facer nomeamentos, e ten *dereito* a exercer un voto de desempate no nomeamento. Se realmente ten a potestade de facer nomeamentos, a súa autoridade é neste sentido equivalente á do presidente, e supéraa no artigo sobre o dereito de voto en caso de empate. No Goberno nacional non se realizarán nomeamentos se o Senado áchase dividido. No Goberno de Nova York, se o consello está dividido, o gobernador pode determinar o sentido da balanza e confirmar ao individuo que propuxera²⁹⁹. Se comparamos a publicidade que necesariamente ha de acompañar a un nomeamento efectuado polo presidente e toda unha asemblea legislativa nacional coa privacidade no modo de facer nomeamentos do gobernador de Nova York, a porta pechada e nunha sala secreta cun máximo de catro persoas, ou a miúdo só con dúas, e considerando o fácil que debe ser influír no reducido número de persoas que compoñen o consello de nomeamentos en contraste co número considerable de individuos no Senado nacional, non dubidaremos en considerar o poder do maxistrado supremo deste Estado como moi superior na práctica ao do maxistrado supremo da Unión, á hora de outorgar postos.

Polo tanto, salvo no tema da autoridade compartida do presidente en cuestións de tratados, non parece fácil determinar se este maxistrado será, en conxunto, máis ou menos poderoso

²⁹⁹ Para ser sincero direi que non me parece ben fundada a potestade de realizar nomeamentos que reivindica o gobernador. Pero sempre é xustificable o razoar baseándose na práctica dun goberno ata que esta sexa posta en dúbida constitucionalmente. Á parte disto, se tomamos as outras consideracións en conta e seguímolas ata as súas últimas consecuencias, levarannos cara á mesma conclusión.

que o gobernador de Nova York. É mesmo máis evidente que non hai razóns para establecer paralelos entre o presidente e o rei de Gran Bretaña. Para mostrar o contraste nisto de forma máis nítida, pode ser útil reunir nun grupo máis compacto as principais diferenzas entre os dous.

O presidente dos Estados Unidos será elixido polo pobo por un período de *catro* anos; o rei de Gran Bretaña ostenta o título de príncipe a perpetuidade e de maneira *hereditaria*. O primeiro poderá sufrir castigo e deshonra persoal, o outro é sagrado e inviolable. Un terá un veto *suspensivo* sobre os actos do corpo lexislativo e o outro posúe un veto *absoluto*. Un terá a potestade de mandar as forzas militares e navais da nación, e o outro posúe, ademais desta potestade, a de *declarar* a guerra e *armar e regular* frotas e exércitos pola súa propia autoridade. Un compartirá o poder de firmar tratados internacionais cunha asemblea lexislativa e o outro *ostenta* este poder *en solitario*. Un terá, de novo, unha autoridade compartida para nomear cargos; o outro é a fonte única de todos os nomeamentos. Un non poderá conferir privilexio ningún e o outro pode converter estranxeiros en residentes, plebeos en nobres, e establecer corporacións con todos os dereitos que corresponden aos devanditos corpos. Un non poderá prescribir regras sobre o comercio ou a divisa da nación; o outro é en varios aspectos o árbitro do comercio e nesta capacidade pode establecer mercados e feiras, pode regular pesos e medidas, pode establecer embargos por un tempo limitado, pode acuñar moeda, e pode autorizar ou prohibir a circulación de moeda estranxeira. Un non terá un ápice de competencia no eido espiritual, e o outro é cabeza e gobernador supremo da Igrexa nacional!

Como deberíamos responder aos que queren convencer-nos de que cousas tan disimilares se parecen entre si? Responderémolles da mesma forma en que se debería responder a aqueles que sosteñen que un Goberno cuxo poder está totalmente en mans de servos públicos, elixidos periodicamente

polo pobo, constitúe unha aristocracia, unha monarquía e un sistema despótico.

Publius [Hamilton]

Número 70

A unidade do poder executivo e o proxecto de establecer un consello executivo

The Independent Journal, 15 de marzo de 1788

Existe a idea, que conta con algúns defensores, de que un executivo vigoroso non concorda coa natureza dun Goberno republicano³⁰⁰. Os partidarios ilustrados deste tipo de goberno polo menos deberían desexar que esta suposición non teña base ningunha, pois se admiten a súa veracidade tamén terán que admitir que os seus propios principios son defectuosos. Unha parte clave da definición do bo Goberno é que inclúa un executivo que actúe con enerxía. É esencial para a protección da comunidade contra os ataques do estranxeiro e é igualmente esencial para a administración estable das leis, para a protección da propiedade contra coalicións irregulares e prepotentes que a veces interrompen no curso ordinario da xustiza, e para asegurar a liberdade ante os planes e asaltos da ambición, facción ou anarquía.

Calquera que saiba algo de historia romana coñece con que frecuencia aquela república foi obrigada a procurar refuxio no poder absoluto dun só home que ostentaría o título formidable de ditador, ante as intrigas de individuos ambiciosos que aspiraban a ser tiranos, ante as sedicións de clases enteiras da sociedade que se comportaban dun xeito que poñía en perigo a existencia de todo o Goberno, e ante as invasións de inimigos externos que ameazaban con conquistar e destruír Roma.

³⁰⁰ Argumento de *Brutus*, Carta Nº 1. Vid. B. Bailyn, *The Debate on the Constitution, Opus cit.*, Vol. I, p. 164. (N. dos T.).

De todos modos, non hai necesidade ningunha para multiplicar argumentos ou exemplos a este respecto. Un executivo feble implica unha feble execución da tarefa de gobernar. Unha execución feble é outra forma de dicir unha mala execución, e un goberno mal executado, sexa o que sexa en teoría, será na práctica un mal goberno.

Polo tanto, tomando por descontado que calquera persoa con sentido común estará de acordo coa necesidade de ter un executivo que mostre a debida enerxía, fáltanos por investigar cales son os ingredientes que proporcionan esta enerxía, ata que punto se poden combinar cos outros ingredientes que garanten seguridade en sentido republicano, e ata que punto se observa esta combinación no plan que nos ofrece a Convención.

Os ingredientes que dan vigor ao executivo son: a súa unidade, a súa duración, unha provisión adecuada para o seu mantemento, e unhas competencias suficientes. Os ingredientes que ofrecen seguridade no sentido republicano son: unha debida dependencia do pobo e suficiente responsabilidade.

Os políticos e estadistas máis celebres pola solidez dos seus principios e a ecuanimidade das súas opinións declaráronse partidarios dun único poder executivo, e dun corpo lexislativo numeroso. Con moito acerto consideraron a enerxía como a calidade máis necesaria do primeiro, e considérano como máis propio do poder cando está en mans dunha soa persoa. Con igual acerto consideraron á rama lexislativa como a mellor adaptada á deliberación e sabedoría, e como a mellor rama para conseguir a confianza do pobo e defender os seus dereitos e intereses.

Ninguén negará que a unidade proporciona enerxía. A decisión, a actividade, a discreción e a rapidez, por regra xeral, serán moito máis propias da forma de proceder dun individuo que dun gran número de persoas, e estas calidades decrecen de maneira proporcional ao número de participantes.

Esta unidade pódese destruír de dúas maneiras: encomendando o poder a dous ou máis maxistrados de igual dignidade

e autoridade, ou encomendándollo só en aparencia a un individuo, que estea controlado e que precise, de xeito absoluto ou parcial, da asistencia doutros que actúen como os seus conselleiros. Os dous cónsules de Roma servirannos como exemplo do primeiro, e atopamos exemplos do segundo nas constitucións de varios dos Estados. Se no recordo mal, Nova York e Nova Jersey son os únicos Estados que encomendaron a autoridade executiva enteiramente a un só individuo³⁰¹. Ambas as dúas formas de destruír a unidade do executivo teñen algúns adeptos, sendo máis numeroso o grupo favorable a un consello executivo. Aínda que non sexan iguais, podemos ofrecer obxeccións parecidas a ambos os dous, e poderán ser examinados de maneira conxunta desde case calquera óptica.

As experiencias doutras nacións ofrecerán pouca instrución a este respecto. Se é que nos ensinan algo, é a non estar marabillados pola presenza dunha pluralidade de individuos no executivo. Xa temos salientado que os aqueos experimentaron con ter dous pretores e foron inducidos a abolir un deles. A historia romana mostra moitos exemplos de problemas na República por disensións entre os cónsules e entre os tribunos militares que a veces substituían aos cónsules. Pero non nos ofrece ningún caso de vantaxes concretas para o Estado derivadas da pluralidade destes maxistrados. Que as disensións entre eles non fosen máis frecuentes ou fatais sería tema de asombro, se non recordáramos a situación singular na que se atopaba case continuamente a República e a prudente política que aconsellaban as circunstancias estatais e que seguiron os cónsules, dividindo a administración do Goberno entre eles. Os patricios enleáronse nunha confrontación perpetua cos plebeos para conservar as súas antigas potestades e dignidades. Os cónsules eran xeralmente elixidos de entre este primeiro grupo e acostumaban estar uni-

³⁰¹ Nova York non ten outro consello que o de nomeamento de cargos. Nova Jersey ten un consello que o gobernador pode consultar, pero parécese que as súas decisións non son vinculantes, segundo a Constitución.

dos polo seu interese persoal en defender os privilexios da súa orde. Ademais deste motivo de unión, tras unha considerable expansión das fronteiras do imperio pola acción dos exércitos da República, estableceuse entre os cónsules o costume de dividir a administración entre eles, botándoa a sortes. Un permanecía en Roma para gobernar a cidade e os seus arredores, o outro tomaba o mando das provincias máis distantes. Este recurso sen dúbida influíu grandemente en evitar as colisións e rivalidades que doutro xeito serían unha ameaza permanente para a paz da República.

Pero deixando atrás a escura luz da investigación histórica e centrándonos puramente nos ditados da razón e do sentido común, descubriremos unha causa moito maior para rexeitar a idea dunha pluralidade de individuos no poder executivo, sexa coa forma que sexa. Cada vez que dúas ou máis persoas se embarcan nunha empresa ou iniciativa común, sempre existirá o perigo dunha diferenza de opinións. Se ostentan un cargo ou unha responsabilidade pública que as revista de igual dignidade e autoridade, hai un perigo especial de rivalidade e incluso de animosidade entre elas. As máis amargas disensións acostuman xurdir por calquera destas causas e, sobre todo, de ambas as dúas á vez. Cando xorden disensións, diminúe o respecto cara á aqueles que se fraccionaron así, debilitándose a súa autoridade e facendo que os seus plans e operacións se torzan. Se esta desafortunada situación acaecéselle ao maxistrado executivo supremo do país e estivese composto dunha pluralidade de persoas, estas poderían impedir ou frustrar as medidas máis importantes do Goberno nas conxunturas máis críticas para o Estado. E o que é aínda peor, poderían fraccionar á comunidade en faccións moi violentas e irreconciliables, adheridas aos diversos individuos que compoñen a maxistratura.

A miúdo os individuos opóñense a algo simplemente por non participar na súa planificación ou por estar planificado por persoas que no lles resultan do seu agrado. Se foron consultados

e mostráronse opostos ao plan, entón pensarán que, para defender o seu amor propio, a oposición convértese forzosamente no seu deber. É como se se sentiran obrigados polo seu honor e por todos os motivos de infalibilidade persoal a derrotar aquilo que se decidiu de xeito contrario aos seus sentimentos. As persoas dotadas de natureza circunspecta e cabal teñen repetidas oportunidades de observar con horror ata que punto actúa en ocasións esta tendencia e con que frecuencia se sacrifican os intereses sociais á vaidade, o orgullo e a obstinación de individuos con suficiente fama para pretender que as súas paixóns e caprichos interesen á humanidade. Talvez a cuestión que agora se presenta ao público ofrezca xa mostras dos tristes efectos no carácter humano desta debilidade reprochable, ou máis ben deste vicio noxento.

Dados os principios dun Goberno libre, haberá que someterse necesariamente aos inconvenientes que xorden da citada fonte á hora de formar o corpo lexislativo. Pero é innecesario, e por tanto imprudente, introducilos na formación do executivo. É alí onde poden ser máis perniciosos. No lexislativo a celeridade decisoria acostuma ser máis un prexuízo que un beneficio. As diferenzas de opinión e os enfrontamentos partidistas nesa parte do Goberno poden a veces obstruír plans proveitosos, pero máis a miúdo promoven a deliberación e circunspección e contribúen a frear os excesos da maioría. Ademais, unha vez que se toma unha resolución, finaliza a oposición á mesma. Esa resolución convértese en lei e a resistencia a ela será punible. Pero as desvantaxes da disensión na rama executiva non se verán sosegadas ou reparadas por outras circunstancias favorables. Aquí as desvantaxes atópanse en estado puro e sen atenuantes, e en ningún momento deixan de actuar. Desde o primeiro paso ata a conclusión, serven para avergonzar e debilitar a execución do plan ou da medida á que se refiren. Sen ofrecer ningún beneficio a cambio, sempre contradín aquelas calidades do executivo que resultan ser os ingredientes máis necesarios da

súa composición: a enerxía e a rapidez. Durante unha guerra habería moito que temer dunha pluralidade no executivo, pois a principal defensa da nosa seguridade nacional é o vigor na actuación deste.

Hai que admitir que estas observacións aplícanse principalmente ao primeiro suposto, é dicir, a unha pluralidade de maxistrados de igual dignidade e autoridade, que é un plan con poucas probabilidades de constituír unha corrente numerosa. Pero aplícanse tamén con considerable peso, aínda que inferior, ao proxecto de requirir constitucionalmente o asentimento dun consello para as accións do executivo suposto. Unha manobra habilidosa no consello podería desconcertar e debilitar a todo o sistema administrativo. Aínda que non tivera lugar tal engano, a mera diversidade de perspectivas e opinións sería suficiente para contaminar o exercicio da autoridade executiva cun espírito de debilidade e dilación constante.

Pero unha das principais obxeccións a unha pluralidade no executivo, e que se aplica tanto ao primeiro plan como ao último, é que tende a ocultar os fallos e evitar as responsabilidades. Existen dúas formas de esixir responsabilidades: censurar e castigar. A primeira é a máis importante das dúas, sobre todo nun cargo electo. Será moito máis frecuente que os individuos encomendados cun deber público actúen de tal xeito que xa non merezan que se confíe neles, e non que se fagan tan odiosos que merezan sanción legal. Pero ao aumentar o tamaño do executivo facemos que sexa máis difícil detectar calquera deles. A miúdo resulta imposible determinar quen é o culpable ou quen debe ser castigado por unha medida perniciosa ou unha serie delas en medio de acusacións mutuas. Un pásalle a responsabilidade ao outro con tal destreza e baixo aparencias tan plausibles, que a opinión pública fica indecisa sobre o autor último da decisión. As circunstancias que poden levar a unha desgraza ou a un infortunio nacional ás veces son tan complicadas que, se hai unha pluralidade de actores que tiveron distintos graos e tipos

de protagonismo niso, pode ser imposible determinar quen é realmente o culpable deste mal, aínda que vexamos claramente que houbo mala xestión en xeral.

«Impúxose o consello en contra da miña decisión». «O consello estaba tan dividido nas súas opinións que foi imposible obter outra resolución mellor nesta cuestión». Estes e outros pretextos sempre están a man, sexan verídicos ou non. Haberá alguén que queira molestarse en asumir o prezo de ter que realizar unha investigación detallada das fontes secretas dunha destas transaccións? Aínda que atopásemos a algún cidadán con suficiente celo como para embarcarse nesta tarefa tan pouco prometedora, se existise colusión entre as partes implicadas sería fácil de vestir as circunstancias con tanta ambigüidade que faría improbable saber a conduta precisa de calquera das partes.

No único caso en que o gobernador deste Estado³⁰² ten que funcionar cun consello, é dicir, no nomeamento de cargos, xa vimos os problemas que resultan diso. Realizáronse nomeamentos escandalosos para postos importantes. Mesmo houbo casos tan flagrantes que *todas as partes* están de acordo na súa inadecuación. Tras abrir unha investigación, o Gobernador culpou aos membros do Consello, e estes dixeron que é culpa súa pola proposta que fixo. Mentres tanto, o pobo queda sumido na confusión á hora de determinar quen fixo que os seus intereses estean en mans tan pouco cualificadas e tan manifestamente desaxeitadas. Evitarei entrar en maiores detalles para non ferir a ninguén.

Está claro por todo iso que a pluralidade no executivo tende a despojar ao pobo das dúas principais seguridades que pode ter á hora de asegurar que se exerza fielmente un poder delegado. *Primeiro*, sinalaremos a influencia restritiva da opinión pública, a cal perde a súa eficacia cando a censura por medi-

³⁰² Nova York. (N. dos T.).

das equivocadas se divide entre varios individuos, ou cando non está claro sobre quen debe recaer. *Segundo*, situaremos a posibilidade de descubrir con facilidade e claridade un comportamento que non concorda coa confianza depositada nos cargos públicos, para poder destituílos ou sancionalos.

En Inglaterra o Rei é un maxistrado a perpetuidade, e polo ben da paz pública mantívese a máxima de que el non responde da súa administración e que a súa persoa é sagrada. Polo tanto, non hai nada máis prudente nese reino que xuntar ao rei cun consello constitucional que sexa responsable ante a nación polo consello que dá. Sen iso non habería forma de esixir responsabilidades da rama executiva, e isto é algo inadmisíbel nun Goberno libre. Pero aínda que os conselleiros responden polo consello que dan, aínda así as resolucións do consello non son vinculantes para o rei. El é o amo absoluto da súa propia conduta no exercicio do seu cargo e pode, a súa discreción, seguir o desbotar o consello que lle ofrecen.

Pero nunha república, onde cada maxistrado debería ser responsable en persoa polo seu comportamento no cargo, a mesma lóxica que na Constitución británica apoia a idea de ter un consello, aquí perde toda a súa validez e tórnase contra esta institución. Na monarquía de Gran Bretaña, debido á prohibición de pedirle responsabilidades ao maxistrado supremo, serve ata certo punto de substituto a iso, ofrecendo á xustiza nacional unha garantía do seu bo comportamento. Na república americana serviría para destruír ou diminuír, en grao sumo, a responsabilidade que se desexa ou que resulta necesario esixir do Maxistrado Supremo en persoa.

A idea dun consello para o executivo, que foi incluída nas Constitucións estatais de xeito tan xeneralizado, derívase da celosa máxima republicana que considera o poder en mans de varios individuos como máis seguro que nas dun só individuo. Aínda que admitísemos que esta máxima se aplica ao caso, eu diría que a vantaxe que ofrece non contrarresta as numerosas

desvantaxes que se achán no lado oposto da balanza. De todos modos, non creo que esta regra sexa aplicable ao poder executivo. Estou completamente de acordo neste tema cun escritor ao que o célebre *Junius*³⁰³ declara como «profundo, sólido e enxeñoso», cando di que «o poder executivo límtase máis facilmente cando o ostenta un só»³⁰⁴. É moito máis seguro se o pobo ten un só obxecto dos seus receos e a súa vixilancia. En definitiva: calquera aumento de persoas no executivo constitúe máis unha ameaza que un reforzo á causa da liberdade.

Un pequeno análise disto convenceranos de que o tipo de seguridade que se buscaba co aumento de persoas no executivo resulta inalcanzable. O número de persoas tería que ser o bastante grande como para dificultar a colusión, pois se non, constituirán unha fonte de perigo en vez dunha seguridade. A influencia e o prestixio conxunto de varios individuos serán unha ameaza maior á liberdade que a influencia e o prestixio dun deles en solitario. Polo tanto, cando o poder está en mans dun número tan reducido de individuos que permite unha coordinación dos seus intereses e posturas nunha iniciativa común a mans dun líder hábil, convértese en algo máis susceptible de abuso, e máis perigoso cando se abusa del, que cando está en mans dun só individuo. Por ser un, estará máis vixiado e sospeitarase máis doadamente del, e tampouco poderá concentrar tanta influencia como se estivese asociado cos demais. Os decéviros de Roma, cuxo nome indica o seu número³⁰⁵, eran unha maior ameaza á hora de usurpar poderes que calquera *individuo* de entre eles. Ninguén pensa propoñer un executivo moito máis numeroso que ese corpo; propúxose que o consello teña entre seis e doce membros. Mesmo co máximo destes, non

³⁰³ O pseudónimo de *Junius* agochaba a identidade dun descoñecido pensador radical inglés de finais do século XVIII, autor das famosas *Letters of Junius* (London: 1772), das que procede a referencia que aquí cita Hamilton. Vid. *Letters of Junius, Opus cit.*, p. 132. (N. dos T.).

³⁰⁴ Jean Louis Delolme, *La Constitution D'Angleterre*. Hamilton manexaba a tradución inglesa: *The Constitution of England*, London, 1775. (N. dos T.).

³⁰⁵ Dez.

evitarían unha coalición fácil e América tería máis que temer de tal unión que da ambición dun só individuo. Para un maxistrado que é responsable do que fai, un consello xeralmente non fará máis que bloquear as súas boas intencións e, a miúdo, será o instrumento e cómplice das malas, devindo ao cabo un veo que esconde os seus fallos.

Non entrarei a tratar o tema do gasto, pero resulta evidente que se o consello fose o bastante numeroso como para cumprir o obxectivo principal desta institución, os salarios dos seus membros, que deberán deixar as súas casas para establecerse na sede do Goberno, constituirían unha partida no inventario de gastos públicos que sería demasiado gravosa como para dilapidala cunha finalidade de dubidosa utilidade.

Só engadirei que antes da presentación desta Constitución, rara vez me atopei cunha persoa intelixente de calquera Estado que non admitise, por propia experiencia, que a *unidade* do executivo deste Estado de Nova York constituía un dos mellores trazos da nosa Constitución estatal.

Publius [Hamilton]

Número 71

A duración do mandato do presidente

The New York Packet, 18 de marzo de 1788

Xa sinalamos que o segundo requisito para obter o vigor necesario na autoridade executiva é a súa duración no cargo. Isto está relacionado con dous obxectivos: a firmeza persoal do maxistrado executivo cando utiliza os seus poderes constitucionais, e a estabilidade do sistema administrativo que se puidese establecer baixo os seus auspicios. Sobre o primeiro resulta evidente que canto maior sexa a duración no cargo, maior probabilidade haberá de conseguir esta vantaxe tan importante. É un principio xeral da natureza humana que o interese da xente polo

que posúe será proporcional á estabilidade ou precariedade do seu vínculo con iso. Estará menos atado a algo que ocupa dun xeito provisional ou inseguro, que ao que goza cunha titularidade permanente e sólida, e é evidente que estará disposto a arriscar máis polo un que polo outro. Esta observación aplícase tanto aos dereitos, honores ou responsabilidades políticas coma a calquera artigo ordinario de propiedade. Inferimos diso que unha persoa que actúa na capacidade de maxistrado supremo do país, consciente de que *deberá* deixar o seu cargo en moi pouco tempo, non estará o suficientemente interesada niso como para arriscarse a experimentar censuras substanciais ou a causar sorpresa por un uso independente dos seus poderes, nin de enfrontarse á irritación, aínda que sexa pasaxeira, que poida xurdir nunha porción considerable da sociedade ou mesmo nunha facción dominante do corpo lexislativo.

Se resultase que *posiblemente* teña que deixar o posto, a menos que continúe tras ser reelixido, e se desexara continuar, os seus desexos xunto cos seus medos tenderían mesmo con maior forza a corromper a súa integridade ou minar a súa fortaleza. En calquera destes casos, as calidades características deste cargo serían a debilidade e a irresolución.

Hai algúns que se inclinan a pensar que a mellor situación para o executivo é unha inclinación servil ante unha corrente dominante na comunidade ou no corpo lexislativo. Pero estas persoas manexan nocións moi rudimentarias do que son os propósitos polos que se establece un Goberno republicano e dos verdadeiros medios para fomentar a felicidade pública. O principio republicano require que o sentido fixado pola comunidade governe a conduta dos que están encomendados coa xestión dos asuntos públicos. Pero non require unha reacción de seguimento ante calquera pulso de paixón repentina, nin a cada impulso pasaxeiro que o pobo poida recibir das manobras de persoas que gaban as súas opinións para logo traizoar os seus intereses. É xusto observar que o pobo xeralmente *busca o ben público*,

mesmo cando comete erros. Pero o sentido común da xente fai que desprezen ao adulator que pretenda que sempre *razoan correctamente* sobre os *medios* para conseguir o ben público. Sabe por experiencia que a veces se equivoca e o sorprendente é que ocorra tan infrecuentemente, a pesar de estar abafado constantemente polos múltiples enredos de parasitos e calumniadores, polo enganos dos ambiciosos, avaros e desesperados, polos artificios de persoas que posúen a súa confianza máis do que o merecen e daqueles que buscan posuír antes que merecer. En ocasións, os intereses do pobo non concordan coas súas inclinacións inmediatas e, entón, o deber das persoas que foron nomeadas gardiáns deses intereses é o de opoñerse ao ofuscamento temporal, para darlle ao pobo o tempo e a oportunidade de reflexionar con máis calma e sosego. Poderíamos citar exemplos en que este tipo de comportamento salvou ao pobo das consecuencias fatais das súas propias equivocacións e conseguiu un recoñecemento duradeiro de gratitude para persoas coa coraxe e a magnanimidade suficientes para servir ao país, expoñéndose mesmo á posibilidade do descontento popular.

Aínda que puidésemos estar inclinados a insistir nun servilismo ilimitado do executivo ás inclinacións populares, non podemos, de ningún modo, argumentar a favor dun servilismo semellantede cara aos diversos humores do lexislativo. Este corpo deberá, ás veces, opoñerse ao pobo, e noutras ocasións poderá permanecer enteiraamente neutral. En calquera destes supostos é claramente desexable que o executivo estea nunha posición que lle permita atreverse a actuar con vigor e decisión, de acordo co seu propio parecer.

A mesma regra que ensina o acertado que resulta establecer unha partición entre as diversas ramas do poder, tamén nos ensina que esta partición debería estar deseñada para facer que cada un sexa independente dos demais. De que serviría separar o poder executivo ou xudicial do poder lexislativo, se tanto o executivo como o xudicial están estruturados de tal modo que

practican unha submisión total ao lexislativo? Esta separación sería puramente nominal e incapaz de producir os fins para os que se estableceu. Non é o mesmo estar subordinado ás leis que depender do corpo lexislativo. O primeiro concorda cos principios fundamentais do bo Goberno, mentres que o último viola estes principios e unifica todo o poder nunhas mesmas mans, sexan cales sexan as formas establecidas pola Constitución. A tendencia da autoridade lexislativa a absorber ás outras xa foi amosada e ilustrada con exemplos nos capítulos anteriores³⁰⁶. Esta tendencia é case irresistible en Gobernos enteiramente republicanos. Os representantes do pobo nunha asemblea popular en ocasións parecen pensar que eles mesmos son o pobo e, cando xorde o menor indicio de oposición, emiten sinais claras de impaciencia e desprezo. Actúan coma se fose contrario aos seus privilexios e aldraxase a súa dignidade calquera exercicio de autoridade por parte do poder executivo ou xudicial. Os representantes a miúdo móstranse dispostos a exercer un control imperioso sobre as outras ramas e, como queira que acostuman ter ao pobo da súa parte, actúan con tanto ímpeto que resulta moi difícil para os demais membros do Goberno manter o equilibrio constitucional.

Talvez alguén se pregunte como a curta duración do executivo no seu cargo pode influír na súa independencia de cara ao poder lexislativo, a menos que un posúa o poder de nomear ou substituír ao outro. Unha resposta a esta cuestión pode provir do principio xa mencionado: unha persoa terá pouco interese en algo que lle proporcione vantaxes pouco duradeiras, e polo tanto estará pouco estimulado a expoñerse por iso a un inconveniente ou risco considerable. Outra resposta que pode ser máis obvia, pero non máis concluínte, resulta de considerar a influencia sobre o pobo que terá o corpo lexislativo e que podería empregala para evitar a reelección de quen se resistiu xus-

³⁰⁶ Véxanse os artigos N° 48 e 49 *supra*. (N. do T.).

tamente a un proxecto inapropiado dese corpo e que se fixese obxecto do seu odio.

Tamén cabe preguntar se unha duración de catro anos conseguirá o fin proposto. Non sería mellor un mandato máis curto, que polo menos nos ofrecería maior seguridade ante plans ambiciosos, e non un período que resulta máis longo pero insuficiente para inspirar a firmeza desexada e a independencia do maxistrado?

Non é posible afirmar que un mandato de catro anos, ou calquera outro período limitado, conseguiría plenamente o fin proposto, pero si que contribuiría a iso en suficiente grao como para influír claramente no espírito e natureza do Goberno. Entre o comezo e o fin deste mandato sempre haberá un intervalo considerable en que estará suficientemente afastada a perspectiva do seu desenlace como para ter un efecto adecuado sobre a conduta de alguén con un grao aceptable de fortaleza. Podería asegurarse a si mesmo e de maneira razoable que disporá de tempo suficiente para persuadir á comunidade de que as medidas que decidiu adoptar eran as máis adecuadas. É probable que, ao achegarse o momento no que o público indicará nunha nova elección como valora a súa conduta no poder, tenderán a diminuír a súa confianza e firmeza. Aínda así, ambas as dúas recibirán o reforzo que xorde das oportunidades que terá tido para gañar a estima e boa vontade do seu electorado durante o exercicio do seu cargo. Podería aínda presentarse cunha certa seguridade, na medida que mostrase probas da súa sabedoría e integridade e gañase o respecto e a devoción dos seus concidadáns. Por unha parte, unha duración de catro anos contribuirá á firmeza do executivo en suficiente medida para que sexa un ingrediente valioso e, por outra parte, non constitúe un período suficientemente longo como para chegar a ameazar a liberdade pública. A Cámara dos Comúns británica comezou moi débil, pois os seus membros só tiñan *o mero poder de aprobar ou denegar a imposición dun novo tributo* e, a pasos axigantados, foron reducindo os privilexios da

Coroa e da nobreza aos límites que lles parecían acordes cos principios dun Goberno libre. Á vez, aumentaban o seu rango e peso ata chegar a ser equiparables á outra cámara lexislativa. Nunha ocasión conseguiron abolir a realeza e a aristocracia e destruír toda a antiga estrutura da Igrexa e do Estado, ademais de facer que o monarca, recentemente, se inquietase ante un proxecto innovador³⁰⁷. Dado o anterior, que medo teremos dun maxistrado elixido por catro anos coa autoridade limitada dun presidente dos Estados Unidos? Que outro temor teremos que o de que poida ser insuficiente para cumprir a tarefa que a Constitución lle encomenda? Só engadirei que, se o tempo que está no cargo deixa dúbidas sobre as súas posibilidades de exercer suficiente firmeza, estas dúbidas non son compatibles cunha preocupación polos seus eventuais abusos de poder.

Publius [Hamilton]

Número 72

A reelección do presidente

The Independent Journal, 19 de marzo de 1788

A administración do Goberno, no seu sentido máis amplo, comprende todas as operacións do corpo político, sexan lexislativas, executivas ou xudiciais. Pero no seu sentido máis común e talvez máis preciso, está limitado a particularidades do executivo e céntrase especialmente no ámbito do poder executivo. As negociacións con outros países, os plans económicos para o futuro, a aplicación e o gasto de fondos públicos de conformidade cos presupostos xerais determinados pola rama lexislativa, a ordenación do exército e da mariña, a dirección de operacións bélicas, estes e outros asuntos análogos constitúen o que máis

³⁰⁷ Tal foi o caso coa lei da India, do Sr. Fox, que foi aprobada na Cámara dos Comúns e rexeitada na Cámara dos Lores, coa enteira satisfacción do pobo, segundo se di. [Charles James Fox en 1783 (N. dos T.).]

propriadamente se entende pola administración do Goberno. As persoas que están encomendadas coa xestión directa destes asuntos deberían por tanto ser consideradas como axudantes ou axentes do Maxistrado Supremo. Por iso deberían ser nomeados por este para os seus cargos respectivos, ou polo menos propostos por este e suxeitos á súa supervisión. Esta forma de ver o tema suxírenos, inmediateamente, unha conexión íntima entre a duración no cargo de maxistrado executivo e a estabilidade do sistema de administración. A miúdo considérase que a mellor mostra da capacidade e mérito de alguén é a súa dedicación a desfacer e cambiar o que fixo o seu predecesor. Ademais desta tendencia, cando unhas eleccións producen un cambio, a persoa entrante ten razóns para supoñer que a saída do anterior débese a un rexeitamento das súas medidas, así que canto menos se lle pareza, máis apoio obterá do seu electorado. Estas consideracións e a influencia da confianza e as relacións persoais tenderán a inducir a cada novo presidente a fomentar un cambio no persoal dos cargos subordinados, e a conxunción de todas estas causas crearán unha mutabilidade lamentable e ruínoza na administración do Goberno.

Eu relaciono estreitamente as posibilidades de saír reelixido cunha duración considerable no cargo. Un período así é necesario para proporcionar ao presidente a inclinación e resolución suficientes para cumprir ben coa súa parte, e á comunidade darlle o tempo e a calma para observar o efecto das súas medidas, para logo formarse unha idea cabal dos seus méritos. A reelección é, entón, algo necesario para proporcionarlle ao pobo unha forma de conseguir que siga no seu posto sempre e cando vexan os electores razóns para aprobar a súa conduta, aproveitando a utilidade dos seus talentos e virtudes, e asegurando que o Goberno teña a vantaxe de manter un sistema de administración sensato.

Non hai nada que sexa máis plausible a primeira vista, nin máis equivocado ao examinalo a fondo e a pesar de ter algúns

defensores respectables³⁰⁸, que a seguinte proposta relacionada con este tema: hai que manter o Maxistrado Supremo no seu cargo por un tempo e logo excluílo del, por un período limitado ou para sempre. Esta exclusión, sexa temporal ou permanente, tería en ambos casos uns efectos parecidos que en xeral non resultarán saudables, senón perniciosos.

Un efecto prexudicial da exclusión será unha diminución dos incentivos para o bo proceder. Poucos individuos poden evitar perder celo no cumprimento da súa tarefa se son conscientes de que, nun momento determinado, terán que deixar o seu cargo e todas as súas vantaxes, sen ter a esperanza de *obter* unha continuidade nel polos seus *méritos*. Non hai argumentos posibles contra esta idea, se se admite que o desexo de recompensa constitúe un dos incentivos máis fortes na conduta humana, ou que a maior seguridade da fidelidade humana xorde de unir os intereses co deber. Mesmo o desexo de fama, a paixón principal das mentes máis nobres, anima a un individuo a planificar e levar a cabo iniciativas extensas e arduas que sexan de beneficio público, ata madurar e perfeccionar a iniciativa cunha inversión considerable de tempo, con tal de estar convencido da probabilidade de poder rematar o que comezou. Pero este individuo sentirase disuadido para emprender algo así se prevé que debe deixar o escenario antes de terminar o seu proxecto, e abandonalo xunto coa súa reputación en mans de alguén que puidese ser incapaz para a tarefa ou contrario a ela. O único que se pode esperar da maioría das persoas que están nunha situación así, é que se contenten co mérito negativo de non ter causado dano, en vez do mérito positivo de intentar facer algo proveitoso para o seu país.

³⁰⁸ Mesmo algúns que apoiaban a nova Constitución, como Thomas Jefferson. Véxase a súa Carta a John Adams, de 13 de novembro de 1787, na que afirma que «O presidente no proxecto da Convención semella unha mala edición dun rei polaco. Pode ser reelixido de catro en catro anos de por vida. A razón e a experiencia proban que un maxistrado xefe con tal posible continuidade, é, de feito, un cargo para toda a vida». En Jefferson, *Writings*, Merrill Peterson (ed.), New York: The Library of America, 1984; p. 913. (N. dos T.).

Outro efecto negativo da exclusión será que pode levar a actitudes interesadas, á malversación de fondos e, a veces, mesmo á usurpación de poder. Unha persoa cobizosa que puidera ocupar este cargo e que ve que nun momento dado terá que deixar as vantaxes das que goza, sentirá a tentación —que dificilmente resistirá unha persoa así— de aproveitar ao máximo as súas oportunidades, mentres duren. É posible que non teña ningún escrúpulo en actuar de maneira corrupta para conseguir unha colleita tan abundante como breve. Este mesmo individuo, probablemente, contentaríase cos beneficios normais da súa situación se tivese por diante outras perspectivas, e mesmo podería sentir reparo ante as consecuencias que podería ter un abuso das oportunidades que se lle presentan. O seu afán de lucro podería protexelo, de xeito paradoxal, do seu propio afán de lucro. Se esta persoa fose tamén va ou ambiciosa, e se tivese a esperanza de prolongar os seus honores mediante a súa boa conduta, é posible que non quixese sacrificar o seu afán por conseguir estes honores ao seu afán por obter ganancias. Pero cunhas perspectivas de cesamento próximo e inevitable, a súa avaricia seguramente sería máis forte que a súa cautela, vaidade ou ambición.

Ademais, un home ambicioso que se atopa no cumio dos honores nacionais, mirando cara a un momento en que deberá descender para sempre da súa eminencia exaltada, e pensando que ningún mérito pola súa parte lle fará evitar este cambio indeseable, pois aínda que cumpra o seu deber sempre se enfrontará ao mesmo fin, sentirase moito máis tentado a aproveitar violentamente unha situación favorable que alongue o seu poder, aínda a costa de arriscalo todo a nivel persoal. Se media ducia de individuos que, pola súa calidade, lograsen alcanzar o cargo de maxistrado supremo, estivesen voando entre o pobo como espectros descontentos, xemendo por un lugar que xa nunca volverán posuír, promoverían, por caso, a paz da comunidade ou a estabilidade do Goberno?

Un terceiro efecto daniño da exclusión sería que priva á comunidade da vantaxe que se consegue coa experiencia adquirida polo Maxistrado Supremo no exercicio do seu cargo. As persoas máis sabias, e incluso as máis elementais, recoñecen como unha verdade indisputable que a experiencia é a nai da sabedoría. Que calidade será máis desexable ou esencial nos gobernantes das nacións? Onde será máis desexable ou esencial ter a alguén con experiencia, máis que no cargo de primeiro maxistrado dunha nación? É sabio poñer esta calidade desexable e esencial baixo unha prohibición constitucional, declarando que tan pronto o consiga unha persoa, deberá deixar o cargo no que conseguiu a experiencia e ao que está adaptada? Este é, con todo, o significado preciso de todas aquelas normas que exclúen aos individuos elixidos polos seus concidadáns para servir ao seu país, tras un período de servizo que os terá preparado para servir con maior grao de utilidade.

Un cuarto efecto negativo de impedir a reelección, sería prohibir que ocupen certos cargos uns individuos concretos que en certas crises de Estado poderían ser da maior utilidade aos intereses ou á seguridade pública. Non hai nación que nun momento ou outro non tivese a máis absoluta necesidade de requirir os servizos de persoas concretas en postos concretos. Talvez non sería excesivo dicir que foi mesmo necesario para salvagardar a existencia política da nación. Polo tanto, que imprudente será todo estatuto de autosacrificio que sirva para prohibir que unha nación recorra nun asunto aos seus propios cidadáns da xeito máis acorde coas súas esixencias e circunstancias. Sen chegar a supoñer que alguén sexa indispensable, é evidente que un cambio no Maxistrado Supremo ao inicio dunha guerra ou en calquera outra crise similar sempre será prexudicial para a comunidade, aínda que o substituíse outro individuo de igual mérito, pois substituiría a experiencia pola inexperiencia e tendería a perturbar e deixar á deriva unha política xa establecida pola administración.

Un quinto efecto pernicioso de imposibilitar a reelección sería que funcionaría como unha prohibición constitucional da estabilidade na administración. Ao *requirir* que se cambie o titular do primeiro posto nacional, impoñería unha mutabilidade inevitable de medidas. En xeral, non habemos de esperar que se manteñan uniformes as políticas cando cambian as persoas; acostuma ser ao revés. Mentres haxa a opción de cambio non debe preocuparnos a excesiva estabilidade, nin debemos querer prohibirlle ao pobo a opción da continuidade cando pensa que nela pode depositar a súa confianza con seguridade, podendo pola súa constancia evitar os inconvenientes fatais de consellos flutuantes e políticas variables.

Estas son algunhas das desvantaxes que xurdirán do principio de non reelección . Aplícanse con maior forza a un plan de exclusión permanente, pero se consideramos que mesmo un parcial faría difícil e precaria a reelección, estas observacións aplicaríanse case tanto a un caso coma ao outro.

Que vantaxes nos ofrecen para contrarrestar estas desvantaxes? Dise que son as seguintes: primeiro, que o maxistrado terá unha maior independencia, e segundo, que o pobo terá unha maior seguridade. A menos que o impedimento da reelección sexa permanente, non hai razóns para supoñer a primeira vantaxe. Pero mesmo nese caso, soamente sacrificaría a súa independencia en prol de manter o seu actual cargo? Acaso non terá vínculos ou amizades polos que podería sacrificala? Non é posible, en fin, que estea menos inclinado a crear inimidades por unha conduta firme cando actúa baixo a percepción de que se achega rapidamente o momento no que non só *poderá*, senón que *deberá* estar exposto aos resentimentos doutros, á vez que estará nunha situación igual ou peor que a actual? Non é fácil determinar se este tipo de arranxo reforzaría ou debilitaría a súa independencia.

En canto á segunda vantaxe suposta, hai mesmo maiores razóns para dudar dela. Se a imposibilidade de reelección

fose permanente, un individuo con ambicións irregulares e que xa de por si causaría certa preocupación, sentiría uns reparos infinitos á hora de deixar o seu posto para sempre, pois terá convertido a súa paixón polo poder e a preeminencia nun hábito. Se fose afortunado ou hábil para conseguir o apoio popular, podería convencer ao pobo do odioso e inxustificable que resulta esta disposición calculada para quitarlles o dereito de mostrar adhesión ao seu predilecto. Poderían xurdir circunstancias polas cales esta indignación do pobo, en conxunción coa ambición encuberta do favorito, podería levar a maiores perigos para a liberdade que calquera posibilidade diso que puidésemos imaxinar pola permanencia deste individuo no cargo cos votos da comunidade, exercendo un privilexio constitucional.

Hai demasiado refinamento na idea de desposuír ao pobo da posibilidade de manter no seu cargo a alguén que mereceu a aprobación e confianza da opinión popular. As vantaxes diso son ao sumo especulativas e equívocas, e contrarréstanas unhas desvantaxes moito máis tanxibles e decisivas.

Publius [Hamilton]

Número 73

O poder de veto suspensivo presidencial

The New York Packet, 21 de marzo de 1788

O terceiro ingrediente para establecer o vigor da autoridade executiva é unha provisión adecuada para o seu mantemento. É evidente que se non prestamos atención suficiente a este punto, a separación das ramas executiva e lexislativa sería algo puramente nominal e intranscendente. Cun poder discrecional sobre o salario e emolumentos do Maxistrado Supremo, o poder lexislativo podería, a súa enteira discreción, convertelo en dependente da súa vontade. En moitos casos podería reduci-lo á fame, ou ben tentalo con agasallos para que adecúe o seu xuízo

aos desexos da cámara. Non obstante, se esta forma de expresarnos se toma de xeito literal, podería conducir a un malentendido. Hai persoas que non se deixan asustar nin conquistar polos intentos de facer que traizoen o seu deber. Pero esta recia virtude florece en moi poucos chans e, en xeral, atoparemos que un poder sobre os ingresos dun individuo devén, por cabo, en poder sobre a súa vontade. Se fixese falta mostrar unha verdade tan clara con cifras, non faltarían exemplos, incluso neste país, da intimidación ou sedución do executivo polos terrores ou atractivos dos acordos pecuniarios do corpo lexislativo.

Polo tanto, a atención dedicada, tan prudentemente, a este tema no proxecto de Constitución merece todos os eloxios posibles. Indica este que, «O presidente recibirá unha remuneración polos seus servizos, nos intervalos que se determinarán, *a cal non poderá ser aumentada nin diminuída durante o período para o cal fose designado e non poderá recibir durante ese tempo ningún outro emolumento* por parte dos Estados Unidos ou de calquera dos Estados»³⁰⁹. É imposible imaxinar unha disposición máis axeitada que esta. Ao nomear a un presidente, o lexislativo establecerá, dunha vez por todas, o que se lle pagará polos seus servizos durante o tempo que ocupe o seu posto. Unha vez que fagan isto, non terán poder para alteralo, nin aumentándoo nin diminuíndoo, ata que comece un novo período de servizo tras novas eleccións. Non poderán debilitar a súa resolución aproveitándose da súa necesidade de ingresos, nin poderán corromper a súa integridade apelando á súa avaricia. Non terán a liberdade para concederlle, nin el poderá recibir da Unión ou dos seus membros calquera outro emolumento que aquel que se determinou por este primeiro acto. Está claro que non poderá ter incentivos pecuniarios para renunciar ou abandonar a independencia que a Constitución lle quere outorgar.

³⁰⁹ Constitución dos EE.UU., Artigo 2, Sección 1ª, Cláusula 6. (N.dos T.).

O último dos requisitos que se enumeraron para proporcionar a debida enerxía ao executivo é dotalo cuns poderes competentes. Procedamos a considerar aqueles que foron propostos para o presidente dos Estados Unidos.

O primeiro co que nos atopamos é o veto suspensivo do presidente sobre actos ou resolucións das dúas cámaras do lexislativo. Noutras palabras, terá poder para devolver con obxeccións calquera proposta de lei, e así evitar que chegue a ser lei a menos que sexa ratificada por dous terzos de cada cámara lexislativa.

Xa temos sinalado, en varias ocasións, a tendencia da rama lexislativa a invadir as competencias das outras ramas e a absorber os seus poderes³¹⁰. Tamén comentamos a insuficiencia dunha mera separación, sobre o papel, das fronteiras entre cada unha, e inferimos e demostramos a necesidade de armar constitucionalmente a cada unha para a súa defensa. Estes principios claros e incuestionables mostran a razón pola cal resulta necesario dispoñer dun veto, absoluto ou suspensivo, do executivo sobre os actos da rama lexislativa, pois sen el o executivo sería totalmente incapaz de defenderse da depredación da outra rama. Podería perder paulatinamente os seus poderes por sucesivas resolucións dela ou ser suprimido repentinamente mediante unha votación. Dun modo ou doutro rapidamente poderían chegar a confundirse os poderes lexislativos e executivos nunhas mesmas mans. Aínda que non se tivese demostrado nunca unha propensión do corpo lexislativo a invadir as competencias do executivo, calquera razoamento xusto e calquera teoría acertada ensinariánnos que un non debería permanecer a mercé do outro, senón que debería posuír un eficaz poder constitucional de autodefensa.

Pero o poder en cuestión ten tamén outro uso. Non só sirve como escudo para o executivo senón que tamén ofrece

³¹⁰ Véxanse artigos N° 48, 49, 69 e 71 *supra*. (N. dos T.).

unha barreira adicional á aprobación de leis improcedentes. Establece sobre o corpo lexislativo un freo saudable, pensado para protexer á comunidade dos efectos de faccións, présas ou calquera impulso momentáneo contrario ao ben público que puidera eventualmente influír nunha maioría dese corpo.

En ocasións argumentouse contra a lóxica do veto, observando que non é de supoñer que un só individuo posúa máis virtude e sabedoría que moitos, e a menos que supoñamos isto, sería desapropiado dar ao maxistrado executivo unha especie de control sobre o corpo lexislativo.

Pero ao examinar esta observación veremos que en vez de ser sólida, resulta en extremo falaz. Que sexa oportuno ou non é algo que non se basea na suposición de maior sabedoría ou virtude no executivo, senón no feito de que o lexislativo non será infalible, e en que o amor ao poder ás veces levarao a unha disposición a invadir as competencias doutras partes do Goberno, en que o espírito de facción poderá a veces perverter as súas deliberacións e que as impresións do momento ás veces farán que adopte medidas precipitadas que con máis reflexión chegaría a condenar. A razón principal para outorgar este poder ao executivo é para que poida defenderse. A segunda é a de aumentar as posibilidades de protexer á comunidade de lexislación deficiente que resulte das présas, omisións, ou de accións deliberadas. Canto máis se examine unha medida, maior será a diversidade de contextos dos examinadores e menor o perigo dos erros que xorden pola falta de suficiente debate ou debido ao contaxio dalgunha paixón ou interese común. Existe maior probabilidade de que calquera tipo de inclinacións reprobables vaian paulatinamente controlando e descarreirando a cada parte do Goberno, que de infectar a todas á vez de cara a un mesmo obxectivo.

Talvez se diga que o poder de evitar a mala lexislación funciona tamén para impedir o bo, e que se pode usar para o primeiro, tanto como para o segundo. Pero esta obxección ten

pouco peso para aqueles que chegaron a entender os males da inconstancia e mutabilidade nas leis, que resulta ser o defecto principal na natureza e o xenio dos nosos Gobernos. Considerarán cada institución deseñada para limitar o exceso de lexislación e manter o *statu quo* como algo máis encamiñado ao ben que ao mal, pois favorece a maior estabilidade no sistema lexislativo. A ferida que pode causar a derrota dunhas cantas leis beneficiosas será amplamente compensada pola vantaxe de evitar un bo número de leis deficientes.

Isto non é todo. O maior peso e a maior influencia do corpo lexislativo nun Goberno libre e a ameaza ao executivo, se mide forzas con ese corpo, ofrécennos unha seguridade suficiente de que o veto será xeralmente empregado con gran cautela. Con maior frecuencia poderemos criticar a excesiva timidez que a excesiva ousadía no seu uso. A pesar dos seus atributos de soberano e toda a influencia que exerce, por mil vías distintas, un rei británico sentiría hoxe reparo á hora de vetar unha resolución conxunta das dúas cámaras do Parlamento. Exercería sen dúbida o maior esforzo por impedir que chegue ao trono unha medida que lle resulta desagradable, para evitar o dilema de ter que permitir que teña efecto ou arriscarse ao anoxo da nación pola súa oposición aos designios do corpo lexislativo. Non é probable que, ao final, se arriscara a exercer este privilexio máis que nun caso que o requira de maneira manifesta ou en necesidade extrema. Todo home ben informado dese reino estará de acordo en que resulta acertado este comentario. De feito, hai moito tempo que a Coroa británica non exerce o poder de veto.

Se un maxistrado tan poderoso e consolidado como o monarca británico sinte reparos á hora de exercer este poder, non será razoable esperar moita maior cautela por parte do presidente dos Estados Unidos investido, durante o curto período de catro anos, coa autoridade executiva dun Goberno total e enteiramente republicano?

É evidente que será maior o perigo de que non utilice o seu poder cando for necesario, que o de utilizalo excesivamente. Diso xurdiu un argumento contra a súa utilidade: foi presentado como un poder que resulta tan odioso en aparencia como inútil na práctica. Pero que sexa utilizado infrecuentemente non quere dicir que non se utilice nunca. Nos casos para os que foi primordialmente deseñado —o dun ataque directo contra as competencias constitucionais do executivo ou con ocasión dun claro e palpable afastamento do ben público— unha persoa dotada dunha mínima resolución podería recorrer a este medio de defensa constitucional, prestándolle atención ás admonicións do deber e da responsabilidade. No primeiro suposto a súa fortaleza veríase estimulada por un claro interese por manter o poder do seu cargo. No segundo, basearíase na probabilidade de apoio do seu electorado, que se inclinaría naturalmente polo corpo lexislativo nun caso dubidoso, pero que non se deixaría levar pola súa parcialidade nun caso obvio. Estou falando dun maxistrado que só posúa un nivel medio de firmeza, pois hai algunhas persoas que sempre terán a coraxe para cumprir co seu deber ante calquera risco e en calquera circunstancia.

Neste tema, a Convención seguiu un camiño que facilitará o exercicio deste poder outorgado ao maxistrado executivo e, á vez, fará que a súa eficacia dependa da opinión dunha parte principal do corpo lexislativo. En vez de concederlle un veto absoluto, propúxose que o executivo dispoña dun veto puramente suspensivo, como xa puntualizamos. Este poder poderase exercer moito máis comodamente que o outro. Alguén que non queira derrotar unha lei en solitario co seu *veto*, podería, sen reparos, devolvela para que sexa reconsiderada, co rexeitamento final suxeito a que un terzo de cada cámara estea de acordo en apoiar as súas obxeccións. Estaría animado pola idea de que se prevalece a súa oposición, incluírá o apoio dunha parte moi considerable do corpo lexislativo, cuxa influencia estaría unida á súa en defender a súa conduta de cara á opinión pública.

Un veto absoluto, directo e categórico, parece máis severo e máis propenso a irritar á opinión pública que unha mera suxestión de obxeccións, de índole suspensiva, que deberá ser aprobada ou rexeitada por aqueles aos que se dirixen. Canto menos propenso a crear conflitos sexa, máis probable será o seu uso, e por esta razón poderá ser máis eficaz na práctica. Esperemos que non sexa frecuente que unha porción tan grande como os dous terzos de ambas cámaras do lexislativo estean gobernados á vez por ideas desapropiadas e enfrontados ao peso contrario do executivo. Polo menos non será tan frecuente a contaminación das resolucións e do comportamento dunha simple maioría. Un poder do tipo citado no executivo a miúdo funcionará de maneira silenciosa e imperceptible, se ben poderosa. Cando uns individuos que están involucrados en proxectos inxustificables saben que se enfrontarán a obstáculos sobre os que non teñen control, xeralmente sentirán reparos pola mera preocupación de enfrontarse a un eventual veto, mentres que se lanzarían a iso con fruición se non temesen estes impedimentos externos.

Este veto suspensivo, como xa se observou noutra parte³¹¹, está outorgado neste Estado de Nova York a un consello composto polo gobernador, e o presidente e xuíces do Tribunal Supremo, ou dous deles. Foi utilizado libremente en varias ocasións, e a miúdo con éxito. A súa utilidade fíxose tan evidente que persoas que se opoñían vehementemente ao mesmo cando se redactou esta Constitución, chegaron a ser os seus admiradores declarados debido ao seu funcionamento na práctica³¹².

Noutro lugar³¹³ observei que a Convención afastouse do modelo constitucional deste Estado nesta cuestión, favorecendo á de Massachusetts. Podemos imaxinar dúas razóns claras polas cales preferiu este último. Unha é que os xuíces, que son os

³¹¹ Véxase artigo N° 69 *supra*. (N. dos T.).

³¹² Un deles é o Sr. Abraham Yates —destacado antifederalista de Albany, Estado de Nova York (N. dos T.)— que está radicalmente en contra do actual plan constitucional.

³¹³ Véxase artigo N° 69. (N. dos T.).

intérpretes da lei, poderían ser indebidamente tendenciosos ao ter dado unha opinión anterior, na súa capacidade de interpretar. A outra é que se están asociados frecuentemente co executivo, poderían ser inducidos a entregarse demasiado ás ideas políticas deste poder e paulatinamente poderíase cimentar unha unión perigosa entre as ramas executiva e xudicial. Todo esforzo é pouco á hora de apartar aos xuíces de calquera responsabilidade que non sexa a de interpretar as leis. Resulta particularmente perigoso poñelos nunha situación na que os poida ora corromper, ora permitirles influír no poder executivo.

Publius [Hamilton]

Número 74

O poder presidencial de mando das forzas armadas e de indulto

New York Packet, 25 de marzo de 1788

O presidente dos Estados Unidos será «comandante en xefe do exército e a mariña dos Estados Unidos e da milicia dos diversos Estados *cando sexa requirida ao servizo* dos Estados Unidos»³¹⁴. O acertado desta provisión é tan evidente, e á vez tan acorde cos antecedentes nas constitucións dos Estados en xeral, que hai pouca necesidade de explicala ou subliñala. Mesmo os Estados que reuniron ao maxistrado supremo cun consello para outros temas, en xeral concentraron a autoridade militar soamente naquel. De todas as preocupacións e pormenores de gobernar, a dirección dunha guerra require de forma máis particular aquelas calidades que distinguen o exercicio do poder por unha soa persoa. Dirixir unha guerra implica a dirección da forza común, e o poder de dirixir e empregar a forza común forma unha parte habitual e esencial da definición da autoridade executiva.

³¹⁴ Constitución dos EE.UU., Artigo 2, Sección 2ª, Cláusula 1. (N.dos T.).

«O presidente [...] poderá solicitar a opinión por escrito do máximo responsable de cada un dos departamentos administrativos con relación a calquera asunto que estea relacionado cos deberes dos seus respectivos cometidos»³¹⁵. Esta parte considérola como unha mera redundancia no plan, xa que o dereito que prové é unha consecuencia evidente de ostentar este cargo.

Tamén estará autorizado «para suspender a execución das sentenzas e para conceder indultos cando se trate de delitos contra os Estados Unidos, *excepto nos casos de procesamento de cargos políticos*»³¹⁶. Un sentido humanitario e unha boa política ditan ao unísono que o privilexio benigno de perdoar debería estar tan pouco limitado ou dificultado como sexa posible. O código penal de cada país ten unha severidade tan necesaria que, sen un medio sinxelo de facer excepcións en casos de culpa desafortunada, a xustiza mostraría un rostro demasiado sanguinario e cruel. O sentido de responsabilidade sempre é máis forte cando non está compartido, e diso inferimos que un individuo en solitario estará máis disposto a atender á forza dos argumentos que poderían levar a mitigar o rigor da lei e menos apto a pregarse ante consideracións calculadas para protexer a aqueles que se merecen o peso da lei. Ao reflexionar que a sorte doutro ser humano depende da súa *decisión unicamente*, estará naturalmente inspirado pola escrupulosidade e cautela. O temor a ser acusado de debilidade ou confabulación levará a similar circunspección, pero noutro sentido. En cambio, as persoas acostuman ter maior seguridade nun grupo, e isto podería fomentar entre elas un acto de obstinación, e poderían ser menos sensibles a sentir aprehensión polas sospeitas ou a censura que causaría unha clemencia indebida ou manipulada. Por iso será máis apropiado ter como fonte de mercé estatal a unha soa persoa que a un colectivo.

³¹⁵ Constitución dos EE.UU., Artigo 2, Sección 2ª, Cláusula 1. (N.dos T.).

³¹⁶ Constitución dos EE.UU., Artigo 2, Sección 2ª, Cláusula 1. (N.dos T.).

Se non me equivoco, o acertado de investir o poder do perdón no presidente foi tema de debate soamente en relación co crime de traizón. Díxose que debería depender do apoio dunha ou ambas as dúas cámaras lexislativas. Non nego que existan razóns claras para requirir nesta situación o acordo dese corpo ou parte del. A traizón é un crime cometido contra a existencia mesma dunha sociedade e, unha vez que as leis demostrasen a culpabilidade do acusado, parece especialmente apropiado deixar a posibilidade de exercitar clemencia en mans do corpo lexislativo. Este debería ser o caso, sobre todo cando non podemos excluír totalmente a posibilidade de complicidade do maxistrado supremo. Pero tamén hai unha forte oposición a este plan. Non podemos dubidar que un individuo prudente e con sentido común será máis adecuado en situacións delicadas para medir na balanza os motivos a favor e en contra da remisión do castigo que calquera corpo formado por numerosas persoas. Hai que subliñar que a traizón estará relacionada a miúdo con rebelións que alcanzan a unha gran parte da comunidade, como sucedeu hai pouco en Massachusetts³¹⁷. En calquera caso así, poderíamos supoñer que os representantes do pobo estarían contaminados co mesmo espírito que deu pé á ofensa. Se estivesen bastante igualadas as dúas partes, os amigos e simpatizantes do condenado actuarían motivados pola súa simpatía secreta por este, aproveitándose da bondade e debilidade doutros, podendo con frecuencia conceder impunidade, cando en realidade era necesario facer del un exemplo que infundise respecto. En cambio, se a sedición xurdise de causas que acenden a ira do partido que está en maioría, este podería con frecuencia mostrar obstinación e inflexibilidade, cando se necesitaría máis ben unha política de tolerancia e clemencia. Pero o argumento principal para situar neste caso o poder do indulto no Maxistrado Supremo é que en épocas de insurrección ou

³¹⁷ Rebelión de Shays. Véxase artigo N° 6 *supra*. (N. dos T.).

rebelión hai a miúdo momentos críticos nos que un ofrecemento a tempo de indulto aos insurxentes ou rebeldes podería restablecer a tranquilidade na comunidade, pero se se desaproveita a oportunidade, pode resultar imposible volver a aproveitala. O extenso proceso de reunir ao lexislativo ou a unha das súas cámaras para obter a súa sanción a esta medida sería, con moita frecuencia, o que nos levaría a deixar escapar esta moi valiosa oportunidade. Podería resultar fatal a perda dunha semana, un día ou unha hora. Se argumentan que se podería outorgar ao presidente un poder discrecional para tales continxencias, responderíamos en primeiro lugar que é dubidoso que nunha constitución limitada se puidese delegar por lei este poder. En segundo lugar, polo xeral sería inapropiado dar un paso que ofrecese de antemán a posibilidade de resultar impune. Unha acción así, fóra do común, seguramente sería interpretada como unha demostración de fraqueza ou debilidade que serviría para fortalecer aos culpables.

Publius [Hamilton]

Número 75

O poder presidencial de concluír tratados

The Independent Journal, 26 de marzo de 1788

O presidente terá o poder «co consello e consentimento do Senado, para concluír tratados, con tal de que dean a súa aprobación dous terzos dos senadores presentes»³¹⁸. Aínda que esta disposición foi atacada con vehemencia desde diversos ángulos, non teño reparos en declarar o meu firme convencemento de que constitúe unha das partes mellor pensadas e máis irreprochables do plan constitucional. Un aspecto diso, que dá pé a algunhas obxeccións, é a cuestión, xa moi trillada, de mesturar poderes:

³¹⁸ Constitución dos EE.UU., Artigo 2, sección 2ª, cláusula 2. (N.dos T.).

algúns din que o presidente debería ser o único en posuír o poder para firmar tratados, e outros que este poder debería estar encomendado enteiramente ao Senado. Outra causa de oposición constitúeo o número tan reducido de persoas que participan en facer un tratado. Entre os promotores desta obxección, algúns pensan que a Cámara de Representantes debería participar no proceso, pero outros parecen opinar que o máis importante sería establecer dous terzos de *todos* os membros do Senado en vez de dous terzos dos Senadores *presentes*. Penso que as observacións feitas nun artigo anterior³¹⁹ son suficientes para mostrar esta parte do plan constituínte baixo unha luz favorable ante calquera ollo que sexa capaz de discernilo. Por iso, contentareime agora con ofrecer só uns comentarios adicionais, principalmente con vistas ás obxeccións citadas aquí.

En canto a que se mesturen poderes, remitireime ás explicacións xa ofrecidas nestes artigos³²⁰ sobre o verdadeiro sentido da regra sobre a que se funda esta obxección, e tomarei por suposto, como inferencia do anterior, que a unión do executivo co Senado no tema de tratados non constitúe unha infracción daquela regra. Aventurareime mesmo a engadir que a natureza particular do poder de firmar tratados mostra o apropiado que resulta esta unión. Aínda que varios dos que escriben sobre cuestións de goberno sitúan este poder entre as autoridades executivas, é obviamente unha decisión arbitraria. Se atendemos coidadosamente ao seu funcionamento, veremos que ten máis un carácter lexislativo que executivo, aínda que non parece axustarse estritamente á definición de ningún dos dous. A esencia da autoridade lexislativa é a promulgación de leis, é dicir, o establecemento de regras para regular a sociedade. Todas as funcións do maxistrado executivo parecen estar relacionadas coa execución das leis e o emprego da forza colectiva

³¹⁹ Véxase artigo N° 64 *supra*. (N. dos T.).

³²⁰ Véxanse artigos N° 47 e 48 *supra*. (N. dos T.).

para este propósito ou para a defensa nacional. O poder de concluír tratados non é claramente nin unha cousa nin a outra. Non está relacionado nin coa execución das leis que están en vigor, nin coa lexislación de novas leis, e menos aínda coa aplicación da forza colectiva. Ten que ver con *contratos* con outros países, que teñen forza de lei, pero derivándoa de obrigacións baseadas na boa fe. Non son regras establecidas polo soberano para os seus suxeitos, senón acordos entre soberanos. Polo tanto, o poder en cuestión parece ser doutro tipo, que non pertence propiamente nin á rama lexislativa nin á executiva. As calidades, xa mencionadas³²¹, indispensables para xestionar negociacións con outros países, apuntan ao executivo como o axente máis adecuado para estas transaccións. Pero a tremenda importancia da responsabilidade encomendada, e o funcionamento dos tratados como leis, indícanos claramente que nesta responsabilidade de concluír tratados debe participar todo ou parte do corpo lexislativo.

Non importa o apropiado ou seguro que poida ser encomendar todo o poder de firmar tratados ao maxistrado executivo nun Goberno onde este é un monarca hereditario; sería absolutamente inseguro e inapropiado encomendar este poder a un maxistrado elixido por catro anos. Noutra ocasión temos subliñado —e non cabe dúbida de que é verdade— que un monarca hereditario, aínda que a miúdo sexa o opresor do pobo, ten a nivel persoal demasiado en xogo no Goberno como para estar nun perigo real de ser corrompido por potencias estranxeiras³²². Pero alguén que pasou de ser un cidadán máis a ostentar o rango de Maxistrado Supremo, que teña unha fortuna de tamaño mediano ou reducido, e con perspectivas de ter que volver a súa situación anterior nun futuro non moi distante, poderá a veces sentirse tentado a sacrificar o seu deber aos seus intereses particulares, e faría falta ter

³²¹ Véxanse os artigos N° 53 e 64 *supra*. (N. dos T.).

³²² Véxase artigo N° 22 *supra*. (N. dos T.).

unha virtude superior para resistilo. Unha persoa cobizosa podería sentirse tentada a traizoar os intereses do Estado por riquezas. Coa axuda dunha potencia estranxeira, unha persoa ambiciosa podería converter o seu afán de engrandecemento no prezo que pide por traizoar ao seu electorado. A historia da conduta humana non apoia unha opinión exaltada sobre o caudal da súa virtude, nin aconsella que nun campo tan delicado e importante como son as relacións exteriores, os intereses da nación queden en mans unicamente dun maxistrado establecido baixo as circunstancias que definirán ao presidente dos Estados Unidos.

Se o poder de concluír tratados estivese encomendado unicamente ao Senado, perderíanse as vantaxes que ofrece a Constitución en canto á competencia do presidente á hora de levar a cabo negociacións con outros países. É verdade que, neste caso, o Senado tería a opción de empregalo nesta capacidade, pero tamén tería a opción de non facelo, e as suspicacias ou as intrigas poderían levar a esta última situación antes que á primeira. Ademais, o representante oficial do Senado non gozaría da mesma confianza e respecto por parte de potencias estranxeiras que o representante constitucional da nación, e isto levaríao a non poder actuar co mesmo grao de peso ou eficacia. A Unión perdería, así, unha considerable vantaxe á hora de xestionar os seus intereses externos, e o pobo perdería a seguridade adicional que resulta da participación do executivo. Aínda que sería imprudente confiarlle exclusivamente a el unha responsabilidade tan importante, se participa nela está fora de toda dúbida que aumentará de maneira palpable a seguridade da sociedade. Debe estar xa suficientemente demostrado que a posesión conxunta deste poder polo presidente e o Senado ofrécenos maiores garantías de seguridade que se o deixásemos enteiramente en mans de calquera dos dous. Calquera que, con madurez, considerase as circunstancias que levarán á elección dun presidente, estará convencido de que o devandito cargo tenderá a estar ocupado por persoas que resultarán, tanto pola

súa sabedoría coma pola súa integridade, especialmente necesarias á hora de negociar tratados.

Os comentarios realizados nun artigo anterior³²³, e xa mencionados neste, argumentan con rigor particularmente decisivo contra a idea de incluír á Cámara de Representantes na tarefa de negociar tratados. A composición flutuante e multitudinaria dese corpo, se temos en conta o seu futuro crecemento, impídenos esperar dela as calidades que son esenciais para desempeñar adecuadamente a devandita tarefa. Un corpo tan variable e numeroso como este non será compatible coas calidades que buscamos: uns coñecementos acertados e completos da política exterior, unha adhesión firme e constante a unhas mesmas posicións, unha sensibilidade adecuada e uniforme a o que é o carácter nacional, xunto coa súa determinación, *reserva* e urxencia. Ao introducir a necesidade do acordo de tantos corpos distintos, aumenta tanto a complexidade do asunto que crea xa, de seu, un obstáculo moi sólido. A maior frecuencia coa que faría falta consultar á Cámara de Representantes, e o frecuente alongamento do período de sesións para obter o seu visto e prace nas progresivas fases dun tratado, serían en si fontes de tantos inconvenientes e gastos como para facer de todo inviable esta iniciativa.

A única obxección que queda por examinar é a que propón requirir, en lugar da aprobación de dous terzos dos senadores *presentes*, dous terzos do total do Senado. Xa demostramos na segunda parte da nosa investigación que calquera disposición que requira unha proporción superior a unha maioría dun corpo na toma de decisións, terá unha tendencia clara a perturbar o funcionamento do Goberno e unha tendencia indirecta a someter a opinión da maioría á da minoría. Esta consideración será suficiente para convencernos de que a Convención fixo o necesario no seu esforzo por asegurar as vantaxes que se derivan dos números á hora de concluír tratados, compaxinándoo coa forma

³²³ Véxase artigo N° 64 *supra*. (N. dos T.).

de funcionar dos consellos públicos e a atención adecuada á opinión maioritaria na sociedade. Se se requirise a aprobación de dous terzos do número total de senadores³²⁴, na práctica supoñería requirir unanimidade en moitas ocasións debido á ausencia dalgúns deles. A historia de todas as estruturas políticas nas que predominou este principio é unha historia de impotencia, vacilación e desorde. Proba diso son os exemplos dos tribunais romanos, a Dieta polaca e os Estados Xerais dos Países Baixos, aínda que o exemplo que nos achega América fai innecesario procurar outros antecedentes en ultramar.

Requirir unha proporción fixa deste corpo non contribuíría máis ás vantaxes que se conseguen ao ter numerosos participantes que o requisito dunha proporción dos membros presentes. O primeiro requisito reduce os motivos que terán para asistir fielmente, ao facer que sexa máis difícil alcanzar acordos que desagraden a unha minoría. En cambio, o segundo requisito ten o efecto contrario, ao facer que a decisión do corpo dependa dunha *proporción* dos seus membros, o cal podería facer que varíe o resultado en función da ausencia ou presenza dun só membro. Ao fomentar a asistencia, tende a manter a presenza do corpo enteiro e así é probable que as súas decisións xeralmente se adopten cun número tan grande de membros como en calquera outra votación, pero sen crear tantas causas de demora. Baixo a confederación actual cada Estado *pode estar* e xeralmente *está* representado por dous membros. Pero resulta que o Congreso, que agora ostenta *todos os poderes* da Unión, rara vez conta con máis membros dos que terá o futuro Senado. Ademais, actualmente os representantes votan por Estados, e se só está presente un representante dun Estado, pérdese o seu voto. Por iso, estamos xustificados na nosa inferencia de que as voces activas no Senado, onde os membros votarán de maneira individual, rara vez estarán por debaixo do número de voces activas no Congreso actual. Cando,

³²⁴ Como establecía o Artigo IX da Confederación. (N. dos T.).

ademais, tomamos en consideración a participación do presidente, facilmente concluiremos que o pobo americano gozará de maior seguridade coa nova Constitución que cos actuais Artigos da Confederación, á hora de evitar o uso indebido do poder de concluír tratados. E se damos un paso máis e miramos cara ao probable aumento do tamaño do Senado, cando se incorporen novos Estados, veremos que hai razóns para ter a certeza de que ese poder estará confiado en mans dun número suficiente de persoas. Non obstante, probablemente chegaríamos á conclusión de que, para desempeñar esta tarefa, resultaría moi inapropiado encomendar esta responsabilidade a un corpo máis numeroso do que o Senado seguramente vaia ser no futuro.

Publius [Hamilton]

Número 76

O nomeamento dos cargos do Goberno federal

The New York Packet, 1 de abril de 1788

O presidente «*propondrá* e, co consello e consentimento do Senado, nomeará os embaixadores, demais ministros públicos e cónsules, xuíces do Tribunal Supremo e a todos os demais cargos dos Estados Unidos a cuxa designación a Constitución non dispoña doutra forma... Pero o Congreso poderá confiar o nomeamento dos funcionarios inferiores que considere convenientes, por medio dunha lei, ao presidente en solitario, ou a tribunais de xustiza, ou aos máximos responsables dos departamentos. O presidente terá dereito a cubrir *todas as vacantes* que ocorran *durante o receso do Senado*, estendendo nomeamentos provisionais que *concluirán* ao final do seguinte período de sesións»³²⁵.

Xa comentamos nun artigo anterior que «a verdadeira proba dun bo Goberno é a súa capacidade e habilidade para impul-

³²⁵ Constitución dos EE.UU., Artigo 2, sección 2ª, cláusulas 2 e 3. (N.dos T.).

sar unha boa administración»³²⁶. Se se considera acertada esta perspectiva, a maneira de nomear os cargos dos Estados Unidos que vemos na disposición citada debería recibir especial gabanza. Para conseguir unha elección de persoas apropiadas para ocupar os cargos da Unión, non sería fácil imaxinar un plan mellor que este, e tampouco será necesario demostrar que a natureza da administración dependerá en boa medida diso.

Todos estarán de acordo en que só hai tres opcións adecuadas á hora de establecer o poder de realizar nomeamentos en casos ordinarios: encomendarlo a un só individuo, ou a unha asemblea *selecta* de tamaño reducido, ou a unha soa persoa pero que necesite o visto e praxe dunha asemblea así. É fácil recoñecer que non resulta práctico ter ao pobo en xeral exercendo este poder, pois á parte de calquera outra consideración ao respecto, ocuparlle tanto tempo que apenas podería facer outra cousa. Polo tanto, cando se fai mención dunha asemblea ou dun corpo de individuos, hai que entender que é unha referencia a un corpo ou unha asemblea electa, como a descrita. A principal obxección que xurdirá contra a idea de deixar o devandito poder en mans dun corpo de individuos é que podería estar determinado nas súas opinións por un espírito sistemático de conspiración e intriga, mentres que o pobo, en canto colectivo, nunca o estará debido ao seu número e a súa dispersa situación.

Os que reflexionasen sobre este tema ou prestasen atención ás observacións xa feitas en artigos precedentes sobre o nomeamento do presidente, imaxínome que estarán de acordo en supoñer que esta persoa probablemente sexa alguén de moita ou, polo menos, suficiente capacidade. Baseándome nesta premisa, procederei a establecer a seguinte regra: unha persoa con discernimento será máis adecuada para analizar e determinar as calidades particulares necesarias para cargos concretos que un corpo de individuos con igual ou incluso maior discernimento.

³²⁶ Véxase artigo N° 68 *supra*. (N.dos T.).

Unha responsabilidade individual e en solitario naturalmente creará un sentido máis agudo do deber e unha preocupación máis pormenorizada por manter a reputación, facendo que o individuo se sinta baixo maiores obrigacións e estea máis interesado en investigar con coidado as calidades requiridas para os postos a cubrir, levándolle a seleccionar con maior imparcialidade ás persoas que máis se merecen tales postos. Terá *menos* compromisos persoais que retribuír con favores que un grupo de persoas, cada un deles con este mesmo número de vínculos persoais, e resultará menos propenso que eles a extrañarse debido a sentimentos de amizade e afecto. Non hai nada tan capaz de axitar as paixóns humanas como as consideracións persoais, en relación con nós mesmos ou con outros que sexan obxecto da nosa elección ou preferencia. Así, cada vez que se exerza o poder de nomear cargos, veremos que unha asemblea mostrará todas as preferencias privadas e partidistas, as parcialidades e antipatías, os vínculos e animosidades, daqueles que compoñen a asemblea. Calquera elección que ocorra baixo estas circunstancias será claramente o resultado da vitoria dun partido ou outro, ou dun acordo entre partidos. En calquera dos dous casos será frecuente que se perda de vista o que é o mérito do candidato en si. No primeiro caso, por riba das calidades necesarias para o posto, teranse en conta as que estean máis encamiñadas a conseguir os votos do partido. No último caso, será frecuente que a coalición xire en torno a algo así como, «dádenos a persoa que queremos para este cargo e darémosvos a que queredes para aquel outro». Esta será a condición habitual para chegar a un acordo, e rara vez levará a que a mellora do servizo público sexa o obxectivo principal das vitorias ou das negociacións partidistas.

A verdade destes principios parece ter alcanzado aos máis intelixentes opositores desta disposición da Convención. Argúen que o presidente debería ter sido autorizado a facer nomeamentos en solitario para o Goberno federal. Pero é fácil

demostrar que todas as vantaxes deste procedemento basicamente conséguense outorgándolle o poder de *propoñer*, á vez que evitamos varias desvantaxes que poderían derivarse dun poder presidencial ilimitado para realizar nomeamentos. No acto de propoñer exercería o seu xuízo en solitario, e como sería o único responsable de nomear á persoa que vai ocupar este cargo, coa necesaria aprobación do Senado, a súa responsabilidade será tan absoluta como se fixese o nomeamento final. Neste sentido non hai unha diferenza entre propoñer e nomear. As mesmas motivacións que influirán para facer que cumpra adecuadamente co seu deber nun caso existirán no outro, e como ninguén poderá ser nomeado sen antes ter sido proposto, cada persoa nomeada será, de feito, alguén da súa elección.

A súa proposta pode ser rexeitada, pero aínda que sucedese isto, só levará a unha nova proposta súa. A persoa que ao final resulte nomeada terá que ser obxecto da súa preferencia, aínda que tal vez non sexa a súa primeira elección. Non é probable que as súas propostas sexan rexeitadas a miúdo. O Senado non poderá sentirse tentado pola súa preferencia cara a outro candidato para rexeitar ao individuo proposto, porque non terá seguridade ningunha de que vaia a ser proposta, en segunda ou posterior instancia, a persoa que desexa. Os senadores non terán sequera a seguridade de que unha proposta futura ofrecerá un candidato máis aceptable para eles. Ademais, o seu rexeitamento podería proxectar algún tipo de estigma sobre o individuo rexeitado e podería enviar unha mensaxe negativa en canto ao xuízo do maxistrado supremo. Por iso non é probable que se neguen a apoiar ao individuo proposto, a menos que haxa razóns de peso e convincentes que os fixesen rexeitalo.

Entón, por que requirir a colaboración do Senado? Suxírovos que a necesidade do seu apoio terá un efecto poderoso pero, en xeral, discreto. Constituirá un excelente freo ao eventual espírito de favoritismo dun presidente e tenderá a evitar cal-

quera nomeamento de alguén inapropiado, por mor de preferencias entre Estados, conexións familiares, amizades, ou fins populistas. Ademais, será eficaz como fonte de estabilidade na Administración.

É fácil imaxinar que un individuo podería estar gobernado en maior medida polas súas inclinacións e intereses persoais, se dispón do control absoluto dos nomeamentos de cargos, que se debe someter a súa elección á discusión e determinación doutro corpo independente —unha asemblea lexislativa—. A eventual posibilidade de rexeitamento será un claro incentivo para actuar con cautela na proposta. Se mostrase un espírito de favoritismo ou unha busca improcedente de popularidade, ao ser controlado por un corpo cuxo criterio ten gran influencia sobre a opinión pública, suporía un perigo para a súa reputación, ou para a súa existencia política ao ser un cargo elixido, e así actuará seguramente como un límite. Este individuo sentiría vergoña e temor ante a idea de presentar para os postos máis distinguidos e lucrativos a candidatos que non teñan maiores méritos que os de ser do mesmo Estado ou estar persoalmente aliados con el dun modo ou outro, ou de ser o suficientemente insignificantes e abúlicos como para converterse en instrumentos dóciles de súa vontade.

Contra isto sinalouse que o presidente, utilizando a influencia do poder de facer nomeamentos, poderá asegurar a submisión do Senado ante as súas opinións. Supoñer a deshonestidade universal na natureza humana é un erro similar no razoamento político ao de supoñer a rectitude universal. A institución de poderes delegados implica que existe unha parte de virtude e honor en todas as persoas, que pode ser unha base razoable para a confianza, e a experiencia concorda coa teoría, pois demostrouse a súa existencia mesmo nos períodos máis corruptos dos Gobernos máis corruptos. A venalidade da Cámara dos Comúns británica foi durante moito tempo unha acusación constante que se dirixe contra ese corpo tanto

naquel país coma neste, e está bastante ben fundada, sen dúbida. Pero tampouco podemos dubidar de que vaia haber sempre unha ampla parte do corpo que estea composta de persoas independentes e con espírito público, que terán un peso considerable nos consellos nacionais. Por iso, mesmo no reinado actual, pódese ver a este corpo controlando a miúdo as predisposicións do monarca cara ás persoas e ás políticas. Aínda que admitísemos que o executivo podería influír, ás veces, nalgúns membros do Senado, supoñer o improbable, isto é, que sempre poderá comprar a integridade do corpo enteiro, sería algo que forza en demasía a realidade. Unha persoa disposta a ver as cousas como son, sen magnificar as virtudes nin esaxerar os vicios, verá razóns suficientes tanto para confiar na rectitude do Senado como para estar convencido de que lle resultará imposible ao executivo corromper ou seducir a unha maioría dos senadores, e que a necesidade da súa colaboración nos nomeamentos será un freo importante e saudable sobre a conduta do devandito maxistrado. Polo demais, tampouco dependemos unicamente da integridade do Senado. A Constitución proveu algúns freos importantes que evitarán o perigo da influencia do executivo sobre o corpo legislativo. Declara que, «a ningún senador nin representante se lle nomeará, durante o tempo *polo cal foi elixido*, para ocupar calquera emprego civil que dependa dos Estados Unidos, que fose creado ou cuxos emolumentos fosen aumentados durante o devandito tempo, e ningunha persoa que ocupe un cargo dos Estados Unidos poderá formar parte das cámaras legislativas mentres continúe en funcións»³²⁷.

Publius [Hamilton]

³²⁷ Constitución dos EE.UU., Artigo Nº 1, sección 6ª, cláusula 2. (N.dos T.).

Número 77

Conclusión do mesmo tema: outros poderes do presidente

The Independent Journal, 2 de abril de 1788

Xa sinalamos que unha das vantaxes que poderíamos conseguir da participación do Senado en facer nomeamentos sería que contribuiría á estabilidade da Administración³²⁸. Se fai falta conseguir a aprobación deste corpo tanto para destituír coma para nomear a alguén³²⁹, ao cambiar de maxistrado supremo non haberá una revolución tan violenta ou extensa entre os cargos gobernamentais como se podería esperar se é o único responsable destes postos. Se alguén dese mostras satisfactorias de capacidade nun posto, un novo presidente tería reparo en substituílo por outra persoa que fose máis do seu agrado, temendo que unha negativa do Senado podería frustrar as súas tentativas, o cal supoñería algún grao de desprestixio. Os que máis recoñecen o valor dunha administración estable estarán máis dispostos a apreciar unha disposición que conecta a existencia oficial de figuras públicas coa aprobación ou rexeitamento dese corpo que, pola maior permanencia dos seus membros, probablemente estea menos suxeito á inconstancia que os demais órganos do Goberno.

En canto á unión do Senado co presidente en cuestións de nomeamentos, díxose que serviría para darlle ao presidente unha influencia indebida sobre o Senado, en ocasións, e noutras tería a tendencia contraria. En realidade, isto é unha proba clara de que ningunha destas dúas predicións resultará certa. A primeira refútase a si mesma cando se enuncia correctamente. Resulta ser o seguinte: o presidente terá unha *influencia*

³²⁸ Véxase artigo N° 76. (N. dos T.).

³²⁹ Máis tarde demostraríase que non facía falta a aprobación do Senado para destituír. (N.dos T.).

inapropiada *sobre* o Senado polo feito de que este terá o poder de *restrinxilo*. Isto é absurdo. Non hai dúbida de que, se o presidente tivese un poder absoluto para efectuar nomeamentos, sería moito máis fácil dominar perigosamente a ese corpo que utilizando o mero poder de propoñer a alguén que está suxeito ao control dese corpo.

Vexamos o inverso deste postulado: «o Senado influirá no executivo». Como sinaléi noutras ocasións³³⁰, a vaguidade da obxección impide darlle unha resposta precisa. De que maneira se exercerá esta influencia? En relación a que obxectos? O poder de influír en alguén no sentido aquí indicado, implica necesariamente o poder de conferirle algún beneficio. Como poderá o Senado, usando a súa potestade de rexeitar propostas presidenciais, concederlle algún beneficio? Se alegan que, ás veces, o Senado podería compracelo, accedendo ao seu candidato favorito cando as necesidades públicas ditarían un comportamento distinto, debo responder que os casos en que o presidente poida interesarse persoalmente polo resultado serán tan infrecuentes que non permitirán que a submisión do Senado lle inflúa de maneira palpable. Ademais, é evidente que o *poder de outorgar* honores e emolumentos tenderá a atraer, máis que a ser atraído polo mero *poder* de obstruír o seu plan. Se por influír no presidente queremos dicir *limitalo*, isto é precisamente o que se pretendía. Demostramos que esta limitación será saudable e, ao mesmo tempo, manterá cada unha das vantaxes que xurdirán da libre actuación dese maxistrado. O poder de proposta producirá todos os beneficios sen carrexar ningún inconveniente.

Se comparamos o plan da Convención para nomear cargos no Goberno co establecido pola Constitución deste Estado³³¹, debemos colixir que, decididamente, preferimos o primeiro dos dous. Nese plan o poder de propoñer está investido inequívoca-

³³⁰ Véxanse artigos N° 67 a 76 *supra*. (N. dos T.).

³³¹ Nova York. (N. dos T.).

mente no executivo. Ao ter que someter cada proposta ao xuízo dunha das asembleas lexislativas, as circunstancias que rexen a proposta e a maneira de xestionalo chegarán naturalmente a ser públicas, e o pobo non terá dificultades en determinar a parte que lle correspondeu a cada un dos distintos actores. En caso dunha mala proposta culparán única e exclusivamente ao presidente. A censura por rexeitar unha proposta boa recaerá completamente sobre o Senado, co engadido de que este contravou as boas intencións do executivo. Se chegase a producirse un nomeamento desafortunado, participarán do oprobio e a reprobación correspondentes tanto o executivo por propoñelo, coma o Senado por aprobalo, aínda que cada un en distinta medida.

A maneira de facer nomeamentos neste Estado evidencia o contrario. O Consello de Nomeamentos está composto de tres a cinco persoas entre as que sempre está o gobernador. Este reducido corpo, que ten o obxectivo de cumprir coa responsabilidade encomendada, actúa a porta pechada e de xeito que resulta de todo punto impenetrable ao ollo público. Sabemos que, por mor dalgunha expresión ambigua na Constitución, o gobernador reivindica o dereito de propoñer, pero non sabemos ata que punto ou de que maneira o exerce, nin cando se lle contradí ou se lle resiste. A censura con motivo dun nomeamento inadecuado non ten nin impacto nin duración, debido á incerteza á hora de saber quen é o autor do nomeamento ou o obxectivo da censura. Queda aberto un campo ilimitado para as cábalas e as intrigas, pero dilúfuse todo sentido de responsabilidade. O único que pode saber o público é que o gobernador reivindica o dereito de propoñer, que en xeral *dous* do número tan reducido de *catro* persoas poden ser persuadidas sen maiores dificultades, e que se algúns membros do consello teñen unha natureza antagónica, con frecuencia resulta posible disolver a súa oposición convocando a reunión para un momento que lles resulte inconveniente. Sexa polo que fose, un gran número de nomeamentos desaxeitados tiveron lugar con regularidade.

Desafortunadamente para a comunidade, esta só poderá especular e facer conxecturas sobre se o gobernador deste Estado utiliza a influencia que necesariamente terá nesta parte tan delicada e importante da administración para elixir a persoas que sexan das máis cualificadas para estes postos ou se, polo contra, deshonra a súa posición, promovendoa persoas cuxos principais méritos son os da devoción submisa a súa vontade e o apoio a unha estrutura de influencia persoal tan execrable como perigosa.

Sexan os que sexan os seus membros, calquera consello de nomeamentos será sempre un conclave no cal reinarán as conspiracións e a intriga. Sen incorrer en gastos excesivos non será posible aumentar o seu número o suficiente como para evitar que os seus membros teñan todas as facilidades para confabularse. Como cada membro terá amigos e achegados aos que gratificar, o desexo dunha gratificación mutua causará un intercambio escandaloso de votos e de negociacións por postos. Os compromisos persoais dun individuo poderíanse satisfacer facilmente. Pero compracer a todos os que teñan compromisos persoais cunha ducia ou mais de individuos ocasionaría un monopolio de todos os principais empregos do Goberno por unhas cantas familias e conduciría máis directamente a unha aristocracia ou oligarquía que calquera outra medida que se puidera idear. Se se cambiasen con frecuencia os membros do consello para evitar unha acumulación de cargos, isto traería consigo todos os inconvenientes dunha administración mudable. Un consello así tamén estaría máis exposto á influencia do executivo que o Senado, ao ter menos membros que este e actuar con menor supervisión pública. En resumo, ter un consello así en lugar do plan proposto pola Convención, produciría, á hora de distribuír honores públicos, un aumento de gastos e múltiples males derivados do favoritismo e da intriga, xunto cunha diminución da estabilidade na administración de Goberno e menor seguridade ante unha influencia indebida do executivo. Non obstante, é o

que foi proposto, encarecidamente, como unha emenda clave ao proxecto constituínte.

Non podo concluír os meus pensamentos sobre o tema de nomeamentos sen antes tomar nota dunha proposta que ten algúns defensores, aínda que non moitos: refírome a facer que a Cámara de Representantes participe do poder de realizar nomeamentos. Así e todo, farei pouco máis que mencionalo, pois non podo imaxinar que vaia conseguir a menor consideración dunha parte importante da comunidade. Un corpo en cambio constante e, á vez, tan numeroso nunca poderá ser considerado como apropiado para o exercicio do devandito poder. Verase como manifestamente inapropiado para iso se recordamos que en cincuenta anos poderá ter trescentos ou catrocentos membros. Todas as vantaxes da estabilidade, tanto do executivo coma do Senado, veríanse frustradas por esta inclusión, e ocasionaríanse demoras e falcatruadas incontables. Os exemplos das constituicións da maioría dos Estados aconséllannos rexeitar esta idea.

Os outros poderes do executivo inclúen o informar ao Congreso sobre o estado da Unión, transmitir ao Congreso para a súa consideración medidas que considere útiles, convocar ao Congreso ou a calquera das dúas cámaras³³² en ocasións extraordinarias, suspender o período de sesións do Congreso cando os seus membros non se poñan de acordo entre si sobre as datas, recibir a embaixadores e outros ministros públicos, executar fielmente as leis, e nomear a todos os cargos dos Estados Unidos.

Salvo certos reparos en canto ao poder de convocar a *calquera* das cámaras lexislativas, e sobre recibir a embaixadores, non xurdiron, nin é probable que xurdan, impugnacións a esta clase de poderes. De feito, fai falta ter un apetito insaciable pola crítica para inventar as obxeccións ás partes

³³² Cámara de Representantes e Senado. (N. dos T.).

que se censuraron. En canto ao poder de convocar a calquera das cámaras legislativas, só direi que podemos percibir unha boa razón para iso, polo menos en canto ao Senado. Ao ter un poder compartido co executivo no campo dos tratados, podería ser necesario convocar a esta cámara frecuentemente para este obxectivo, sendo innecesario e inapropiado facer o mesmo coa Cámara de Representantes. En canto a recibir a embaixadores, o xa argumentado nun artigo anterior constituirá unha resposta suficiente³³³.

Completamos un repaso á estrutura e aos poderes da rama executiva e intentei demostrar que combinan todas as necesidades de enerxía na medida do permitido polos principios republicanos. O que queda por investigar é se tamén reúne os inescusables requisitos de seguridade no sentido republicano, é dicir, combina unha debida dependencia do pobo coa correspondente responsabilidade cara a ela? A resposta xa a anticipamos ao repasar as súas outras características e pódese deducir razoablemente das seguintes circunstancias: o presidente será elixido cada catro anos por persoas nomeadas directamente polo pobo para iso, e poderá ser procesado por responsabilidades políticas e destituído, ademais de ser inhabilitado para ocupar outro cargo público. Posteriormente poderá ser xulgado de acordo co dereito penal, coa correspondente ameaza á súa liberdade e ás súas posesións. Aínda sendo tan extensas estas precaucións, non son as únicas ofrecidas polo plan constituínte para protexer ao público. Nos únicos casos en que existen razóns materiais para temer o abuso da autoridade executiva, o maxistrado supremo dos Estados Unidos estará, segundo ese plan, suxeito ao control dunha das cámaras legislativas. Que máis pode desexar un pobo ilustrado e razoable?

Publius [Hamilton]

³³³ Véxase artigo N° 69 *supra*. (N. dos T.).

Número 78

O poder xudicial e a súa permanencia coa condición de boa conduta

The Federalist, VOL. II, 28 de maio de 1788³³⁴

The Independent Journal, 14 de xuño de 1788

Agora procederemos a examinar o poder xudicial do Goberno proposto pola Convención. Cando discutimos os defectos da Confederación actual, mostramos claramente a utilidade e necesidade dun sistema xudicial federal³³⁵. Non hai gran necesidade de repasar as consideracións xa feitas, pois, en teoría, non se discute o acertado que é establecer esta institución. As únicas dúbidas que xurdiron teñen que ver coa maneira de estruturala e o seu alcance. Polo tanto, limitarémonos a facer comentarios sobre estes puntos.

A forma de estruturala parece abarcar estes temas: 1. O modo de nomear aos xuíces. 2. A permanencia que terán nos seus postos. 3. A división da autoridade xudicial entre diversos xulgados e a súa relación entre si.

Primeiro, en canto ao nomeamento de xuíces, farase de igual modo que o nomeamento de cargos para a Unión en xeral, e comentouse tan extensamente nos últimos dous capítulos que non podemos dicir máis sen repetirnos en van.

Segundo, en canto á permanencia dos xuíces nos seus postos, isto abrangue principalmente a súa duración no cargo, a provisión para o seu mantemento, e as precaucións establecidas para asegurar a súa responsabilidade.

Segundo o plan constituínte, todos os xuíces que sexan nomeados polos Estados Unidos permanecerán nos seus cargos *mentres demostren boa conduta*. Isto resulta acorde coas cons-

³³⁴ Os artigos Nº 78 a 85 apareceron por vez primeira en *The Federalist, Volume Second*, New York: 28 de maio de 1788. Posteriormente foron publicados nos xornais *The Independent Journal* e *The New York Packet*. (N. dos T.).

³³⁵ Véxase artigo Nº 22 *supra*. (N. dos T.).

titucións estatais máis gabadas, como a deste Estado de Nova York, entre outras. O feito de que os adversarios deste plan puxesen en dúbida un criterio tan acertado constitúe un claro síntoma da furia por obxectar que nubra a súa imaxinación e xuízo³³⁶. O patrón da boa conduta para manter un posto na maxistratura xudicial é, sen dúbida, un dos máis valiosos avances actuais na práctica de gobernar. Nunha monarquía constitúe unha barreira in mellorable contra o despotismo do príncipe, e nunha república é unha barreira igualmente excelente ante os excesos do corpo representativo e a súa dominación. É o mellor recurso que se deseñou en calquera Goberno para asegurar unha administración constante, xusta e imparcial, das leis.

Quen considere atentamente as diversas ramas do poder percibirá que, nun Goberno no que están separadas unhas das outras, a xudicatura sempre será a que, pola natureza das súas funcións, menos ameaza os dereitos políticos plasmados na Constitución, ao ser a rama con menos capacidade para entorpecer ou menoscabar estes dereitos³³⁷. O executivo non só distribúe os honores; tamén monopoliza a violencia lexítima da comunidade. O lexislativo non só controla os impostos, senón que tamén determina as regras que regulan os deberes e dereitos de cada cidadán. En cambio, a xudicatura non ten influencia sobre a espada, nin sobre a carteira, e tampouco dirixe a forza ou a riqueza da sociedade; nin sequera pode tomar unha resolución activa por conta propia. En verdade pódese dicir que non ten nin *forza* nin *vontade* senón simplemente xuízo, e en última instancia, dependerá do socorro do brazo executivo mesmo para facer que os seus xuízos teñan efecto.

Este repaso elemental do tema apórtanos varias consecuencias importantes. Demostra indiscutiblemente que a xudicatura

³³⁶ Esta é a crítica de *Brutus*, na súa Carta Nº XV, de 20 de marzo de 1788. Vid. B. Bailyn, *The Debate on the Constitution, Opus cit.*, Vol. II, p. 372-378. (N. dos T.).

³³⁷ Hamilton refírese aquí á frase: «Un pouvoir en quelque façon nul», de Montesquieu, en *L'Esprit des Lois*, Vol. I, Libro XI, capítulo 6. (N. dos T.).

é claramente a máis débil das tres ramas. Nunca poderá ameazar con éxito ás outras dúas e será necesario que poñamos moito coidado en asegurar que se poda defender dos seus ataques. Tamén demostra que, aínda que ás veces sexan os tribunais de xustiza os que opriman á xente, a liberdade do pobo en xeral nunca estará ameazada por eles mentres a xudicatura se manteña realmente separada do poder lexislativo e executivo. Estou de acordo con que «tampouco hai liberdade se o poder xudicial non se atopa separado do poder lexislativo e do poder executivo»³³⁸, o que demostra en último lugar que a liberdade non ten nada que temer da xudicatura en solitario, pero que tería moito que temer da súa unión con outra rama do poder político. Todos os efectos dunha alianza así xurdirán dunha dependencia do primeiro sobre o segundo, aínda que houbera en aparencia unha separación simbólica. Debido á natural debilidade da xudicatura, estará en perigo constante de sentirse dominada, coaccionada ou influída polos outros poderes. Nada pode contribuír tanto a súa firmeza e independencia como a permanencia dos seus funcionarios. Por iso esta calidade pode ser considerada, xustamente, como un ingrediente indispensable da súa estrutura e, en boa medida, como o baluarte co cal aseguramos a xustiza e a seguridade públicas.

A independencia absoluta dos tribunais de xustiza é particularmente esencial baixo unha constitución limitada, é dicir, unha constitución que impón certas restricións concretas á autoridade lexislativa, como a de non lexislar decretos de proscripción³³⁹, leis *ex post facto*³⁴⁰, e demais. Na práctica este tipo de limitacións só se mantén por medio de tribunais de xustiza que declaran como nulo calquera acto contrario ao sentido

³³⁸ Montesquieu, *Ibidem*, Libro XI, capítulo 6. (N. dos T.).

³³⁹ O termo orixinal en inglés, *bill of attainder*, reférese a castigos e imputación de culpa sen un proceso xudicial ou xuízo previo. (N. dos T.).

³⁴⁰ Leis retroactivas. (N. dos T.).

expreso da Constitución. Sen este mecanismo resultará fútil toda defensa de dereitos ou privilexios individuais.

O dereito dos tribunais a considerar nulos de pleno dereito os actos lexislativos contrarios á Constitución causou certa perplexidade entre os que imaxinaron que esta doutrina implicaría unha superioridade do poder xudicial sobre o lexislativo. Sosteenen que a autoridade que pode declarar nulos os actos doutro será necesariamente superior á que legisla os actos declarados como nulos. Xa que esta é unha doutrina fundamental en todas as constitucións americanas, non estará fóra de lugar presentar unha breve discusión das bases sobre as que descansa.

A idea de que será nulo calquera acto, por parte dunha autoridade delegada, contrario ao tenor do mandato constitucional que se lle outorgou, susténtase en principios moi claros. Polo tanto, ningún acto lexislativo contrario á Constitución pode ter validez ningunha. Negar isto sería como afirmar que é máis importante o axente que o seu principal, que o servo está por riba do seu señor, que os representantes do pobo son superiores ao pobo mesmo, e que persoas que actúan en virtude de certos poderes poden facer o que os seus poderes non autorizan, e mesmo aquilo que expresamente prohiben.

Díxose que o corpo lexislativo é o xuíz constitucional dos seus propios poderes e que a interpretación que dá deles é determinante para as demais ramas. Responderemos que isto non é unha suposición natural, ao non atoparse en ningunha disposición constitucional concreta. Dada a ausencia desta, non se pode supoñer que exista na Constitución a intención de permitir aos representantes do pobo que exerzan a súa *vontade* en lugar da dos seus votantes. Resulta moito máis racional supoñer que os tribunais foron deseñados co obxectivo de constituír un corpo intermedio entre o pobo e as asembleas lexislativas para, entre outras cosas, manter a estas últimas dentro dos límites establecidos pola Constitución. A interpretación das leis é o ámbito natural e concreto dos tribunais. De feito, unha

Constitución é e debe ser considerada polos xuíces como unha lei fundamental e, polo tanto, eles son os que deben determinar o seu significado e o de calquera acto concreto do corpo lexislativo. Se xurdise unha discrepancia irreconciliable entre estes dous, está claro que debería ter preferencia o que teña superior rango de xerarquía e validez. É dicir, a Constitución debe prevalecer sempre sobre unha lei ordinaria, e a intención do pobo sobre a intención dos seus axentes.

Esta conclusión de ningún modo implica unha superioridade do poder xudicial sobre o lexislativo³⁴¹. Só supón entender que o poder do pobo é superior a ambos os dous e que, cando a vontade do lexislativo, plasmada nas súas leis, é contraria á do pobo, plasmada na Constitución, os xuíces deben rexerse por esta última e non polas primeiras. As súas decisións deben estar reguladas sempre polas leis fundamentais, non polas que non son fundamentais.

O exercicio da discrecionalidade xudicial á hora de discernir entre dúas leis contraditorias está exemplificado nun caso que nos resulta moi familiar. Non é infrecuente que coexistan dúas leis que se contradín entre si, enteiramente ou en parte, e sen que ningunha delas conteña unha cláusula ou disposición derogatoria. En tal caso, corresponde aos tribunais resolver ou determinar o seu sentido e funcionamento. Tanto a razón como a lei ditan que deberían ser reconciliadas as dúas leis, na medida do posible, mediante unha interpretación razoable. Cando isto non é posible será necesario que unha teña efecto con exclusión da outra. A regra que seguen os tribunais para determinar a súa validez relativa é que a máis recente prevaleza sobre a máis antiga. Pero esta é unha mera regra de interpretación, que non se deriva de ningunha lei positiva, senón da natureza da cuestión, e de razoar sobre a mesma. Non é unha regra imposta aos

³⁴¹ Argumento de *Brutus* na súa Carta Nº XV. Vid. B. Bailyn, *Opus cit.*, Vol. II, p. 375-376. (N. dos T.).

tribunais por decisión lexislativa, senón que a adoptaron eles mesmos en consonancia coa verdade e co que resulta apropiado para guiar a súa conduta como intérpretes da lei. Consideraron razoable que entre actos contraditorios de dúas autoridades *equiparables*, a última mostra das súas vontades debe ser a que teña maior peso.

Pero en canto se refire a actos contraditorios dunha autoridade superior e doutra subordinada, dun poder orixinal e doutro derivado, a natureza da cuestión xunto coa razón indícanos que deberíamos seguir a regra inversa. Ensínannos que un acto anterior dunha autoridade superior deberá prevalecer sobre un acto posterior dunha autoridade inferior e subordinada. Polo tanto, cando unha lei concreta vulnere a Constitución, o deber dos tribunais será o de atender a esta última e facer caso omiso da primeira.

Carece de sentido afirmar que, no caso dunha incompatibilidade de dúas leis contraditorias, ou no de calquera fallo xudicial sobre unha lei concreta, os tribunais poderían poñer a súa propia preferencia por riba das intencións constitucionais do corpo lexislativo. Os tribunais deben declarar o sentido da lei e, se se senten inclinados a exercer a súa *vontade* en vez do seu *xuízo*, a consecuencia será, unha vez máis, unha substitución da opinión do corpo lexislativo pola súa propia. Se a observación citada demostrase algo, sería que non deberíamos ter xuíces, á parte do corpo lexislativo.

Entón, se os tribunais de xustiza están considerados como muros de contención que protexen unha Constitución limitada ante os excesos lexislativos, esta consideración ofrece un argumento claro a favor de postos xudiciais fixos, pois non hai ningunha outra cousa que contribúa tanto ao espírito de independencia dos xuíces como esta, e será esencial para que cumpran fielmente cun deber tan arduo.

Esta independencia xudicial é ademais igualmente necesaria para protexer a Constitución e os dereitos dos individuos dos

efectos de correntes perversas que a veces se espallan entre o pobo por mor das maquinacións de persoas dedicadas á intriga ou pola influencia de conxunturas concretas, e que teñen unha tendencia a ocasionar innovacións perigosas no Goberno e unha grave opresión dunha parte minoritaria da comunidade; aínda que ao pouco tempo se consiga mellorar a información e reflexionar de forma máis equilibrada.

Confío en que os defensores da Constitución proposta nunca estarán de acordo cos seus inimigos³⁴², os cales dubidan do principio fundamental dos Gobernos republicanos que reconece o dereito do pobo a alterar ou abolir a Constitución vixente cada vez que a atopen inadecuada para o seu benestar. Pero non se debe inferir deste principio que os representantes do pobo puidesen sentirse xustificados á hora de violar algunhas disposicións da Constitución actual, por causa dunha inclinación momentánea da maioría do seu electorado contra estas disposicións constitucionais. Tampouco debe ser o caso de que os tribunais estean máis obrigados á complicidade con infraccións deste tipo que con infraccións que proceden enteiramente das cábalas do corpo representativo. Ata que o pobo, por medio dalgún acto solemne e de autoridade, anulase ou cambiase a constitución vixente, manterase como obrigatoria para todos, tanto a nivel colectivo como individual. Ningunha suposición ou coñecemento dos sentimentos populares pode xustificar un afastamento da Constitución por parte dos representantes, sen que antes tivese lugar un acto constituínte. Pero é fácil de entender que se requirirá un grao excepcional de fortaleza por parte dos xuíces para cumprir co seu deber como fieis gardiáns da Constitución, cando os ataques lexislativos contra ela foran instigados pola voz sobranceira da comunidade.

³⁴² Véxase *Protest of the Minority of the Convention of Pennsylvania*, Martin's speech, etc. Refírese aquí Hamilton ao discurso de Luther Martin, membro da Convención pero crítico da Constitución proposta por aquela, ante a Cámara de Representantes de Maryland, o 27 de xaneiro de 1788. (N. dos T.).

A independencia dos xuíces pode constituír unha salvagarda primordial non só ante infraccións da Constitución, senón tamén ante os efectos ocasionais de malas tendencias na sociedade, que a veces só prexudican os dereitos individuais de clases concretas de cidadáns, por medio de leis inxustas e parciais. A firmeza da maxistratura xudicial será de gran importancia nisto tamén, para mitigar a severidade e limitar o funcionamento de leis deste tipo. Serve non só para conter as desgrazas inmediatas ocasionadas por leis que fosen aprobadas; senón que tamén funciona como un freo para o corpo lexislativo á hora de legislas. Ao percibir que as súas perversas intencións se enfrontarán a numerosos obstáculos polos inconvenientes que poñerán os tribunais, os mesmos impulsos que alimentan a inxustiza ideada forzaranos a limitar os seus intentos.

Esta circunstancia está calculada para ter un efecto sobre o carácter dos nosos Gobernos maior do que moitos pensan. Máis dun Estado xa experimentou os beneficios da integridade e moderación da xudicatura, e aínda que fosen de desagrado para aqueles cuxas sinistras intencións se viron frustradas, terán a estima e o aplauso de todo cidadán virtuoso e desinteresado. As persoas reflexivas, de calquera tipo, deberían valorar todo o que tenda a crear ou fortalecer esta tendencia nos tribunais, pois aínda que un se estea beneficiando hoxe dun espírito de inxustiza, quen poderá prever que o día de mañá non será vítima do mesmo? Todos xa deben recoñecer que a tendencia inevitable dun espírito así é a de minar as bases da confianza pública e privada, e introducir no seu lugar a desconfianza e o desasosego universais.

Non obstante, esta adherencia inflexible e uniforme aos dereitos constitucionais e individuais, que entendemos como indispensable nos tribunais de xustiza, non se pode agardar de xuíces que ocupan o seu posto de maneira provisional. Os nomeamentos por un período limitado, non importa como estean regulados ou quen os faga, resultarán dalgún modo fatais para a tan necesaria independencia xudicial. Se o poder de realizar os

nomeamentos se encomendase á rama executiva ou lexislativa, existirá o perigo dunha submisión inapropiada á rama que posúa este poder. Se o ostentan ambas as dúas ramas, a xudicatura intentará evitar desagradar a calquera delas. Se é responsable diso o pobo, ou persoas elixidas polo pobo para este fin, habería unha excesiva tendencia cara ao populismo, que volvería axiña ilusoria a crenza de que se cinguirán á Constitución e ás leis.

Queda aínda outra razón de peso a prol dunha permanencia nos postos xudiciais, que se deduce da natureza dos requisitos para ocupalos. A miúdo comentouse con acerto que un ordenamento xurídico extenso é un dos inconvenientes necesarios relacionados coas vantaxes de gozar dun Goberno libre. Para evitar que os tribunais dispoñan dunha discrecionalidade que lles permita actuar de maneira arbitraria, é indispensable que estean limitados por regras estritas e por precedentes que sirvan para definir e sinalar o seu deber en cada caso concreto que lles competa xulgar. Da gran variedade de controversias que xorden do desatino e maldade humanas pódese concluír sen dificultade que os rexistros destes precedentes legais crecerán inevitablemente ata alcanzar un volume moi considerable e que, para adquirir un coñecemento competente deles, será necesario estudalos longa e laboriosamente. Por iso resultará que poucas persoas na sociedade disporán dos suficientes coñecementos xurídicos como para alcanzar as calidades necesarias para o posto de xuíz. Se ademais restamos do número unha cantidade proporcional á habitual depravación humana, o número daqueles que combinan a integridade necesaria co coñecemento indispensable será incluso menor. Estas consideracións indícanos que o Goberno non terá unha selección moi ampla de individuos adecuados para o exercicio da xudicatura. Estes individuos loxicamente non se sentirán persuadidos a aceptar un posto temporal na maxistratura, deixando atrás lucrativos despachos de avogados, e isto tenderá a deixar a administración da xustiza en mans daqueles que sexan menos capaces e cualificados para

xestionala con proveito e dignidade. Nas circunstancias actuais deste país e nas que probablemente experimentaremos durante moito tempo, as desvantaxes a este respecto serán maiores das que se perciben a primeira vista. Pero debemos recoñecer que haberá outras desvantaxes, incluso maiores, que se presentarán desde outros ángulos desta cuestión.

De maneira global, non cabe dúbida de que actuou sabiamente a Convención, ao copiar os modelos constitucionais que establecen a boa *conduta* como o criterio que determina o mantemento da titularidade dun posto xudicial. En vez de resultar errado por incluír isto, o devandito plan sería inescusablemente defectuoso sen este trazo tan importante de bo Goberno. A experiencia británica móstranos un exemplo ilustre da excelencia desta institución.

Publius [Hamilton]

Número 79

Medidas para o mantemento e a responsabilidade dos xuíces

The New York Packet, 24 de xuño de 1788

Xunto coa permanencia no seu posto, nada pode contribuír máis á independencia dos xuíces que uns ingresos fixos para o seu mantemento. O dito en relación ao presidente aplícase tamén aquí³⁴³. No terreo normal da natureza humana, *o poder sobre a manutención dunha persoa é equivalente a un poder sobre a súa vontade*. Xamais poderemos esperar unha completa separación dos poderes xudicial e lexislativo na práctica se o sistema deixa ao primeiro dependendo para os seus recursos económicos de asignacións ocasionais, aprobadas por este último. En cada Estado os amigos ilustrados do bo Goberno viron razóns para

³⁴³ Véxase artigo N° 73 *supra*. (N. dos T.).

lamentar a falta de precaucións precisas e explícitas a este respecto nas constitucións estatais. Algúns estableceron que os xuíces deberían recibir un soldo *fixo*³⁴⁴, pero a experiencia mostrounos casos en que tales expresións resultan insuficientes á hora de evitar evasivas por parte da rama lexislativa. É necesario algo incluso máis concreto e inequívoco. Por iso o novo plan constituínte proveu que os xuíces dos Estados Unidos «recibirán *en períodos fixos*, unha remuneración polos seus servizos que non será *diminuída* durante o tempo que ocupen a súa praza».

Considerando todas as circunstancias que concorren neste tema esta provisión resulta ser a máis razoable das que se podían ter ideado ao efecto. Calquera entenderá que as fluctuacións no valor da moeda e no estado da sociedade fan que sexa inaceptable establecer constitucionalmente un soldo fixo. O que hoxe pode ser unha cantidade extravagante, en medio século podería resultar irrisoria e mesmo causa de penuria. Por iso foi necesario deixalo á discreción do corpo lexislativo, para que varíe os seus criterios de acordo con cambios conxunturais, pero poñendo límites ao poder do devandito corpo, para que non poida empeorar a situación económica do individuo en cuestión. Así este individuo saberá sempre en que circunstancias se atopa, e nunca desistirá en cumprir o seu deber por temor a que puidese acabar en peores condicións das que se atopa no presente. A cláusula que citamos combina ambas as dúas vantaxes. Os soldos de postos xudiciais poderán variar de cando en vez, segundo requiran as circunstancias, pero o soldo que un xuíz concreto recibe ao ocupar a súa praza nunca poderá diminuír.

Terán observado que a Convención non actuou do mesmo xeito na remuneración do presidente e dos xuíces: a do primeiro non pode ser aumentada nin diminuída, a destes últimos simplemente non pode diminuír. Esta distinción probablemente

³⁴⁴ Véxase a *Constitución de Massachusetts*, capítulo 2, sección 1, artigo 13.

xurdiu a causa das diferenzas na duración dos seus respectivos cargos. Dado que o presidente é elixido por só catro anos, rara vez ocorrerá que un soldo adecuado ao principio deste período non continúe séndoo ao final. Pero os xuíces seguirán nos seus postos de por vida, sempre que a súa conduta resulte apropiada. Pode suceder, sobre todo nas etapas iniciais do Goberno, que uns ingresos que fosen plenamente suficientes no momento do seu nomeamento cheguen a ser improcedentes co pasar os anos.

Esta forma de prover o mantemento dos xuíces leva o selo da prudencia e da eficacia. Podemos dicir que xunto coa titularidade permanente da súa praza, ofrece maiores perspectivas de independencia xudicial do que atoparemos nas constitucións estatais.

As precaucións establecidas para que actúen de maneira responsable os xuíces atópanse no artigo sobre procesamentos de cargos públicos. Os xuíces poden ser procesados pola Cámara de Representantes, por conduta indebida, e xulgados polo Senado. Se un xuíz é atopado culpable, poderá ser cesado no seu cargo e inhabilitado para o futuro. Esta é a única disposición que se podía establecer en consonancia coa necesaria independencia do labor xudicial, e é a que atopamos na nosa propia Constitución para os nosos propios xuíces.

A falta dunha disposición que permita apartar da xudicatura a xuíces que teñan algunha incapacidade foi unha fonte de queixas³⁴⁵. Pero calquera persoa con capacidade reflexiva decatárase do feito de que tal disposición, ou non se aplicaría, ou sería obxecto de abusos máis que de bo uso. Creo que a arte de medir as facultades mentais das persoas non está catalogada entre as artes coñecidas. Un intento de fixar o límite entre a capacidade e a incapacidade daría pé a máis afinidades e inimidades persoais e partidistas, que ao afianzamento dos intereses da xustiza ou do ben público. O seu resultado será en xeral

³⁴⁵ Por exemplo, de *Brutus*, na súa Carta Nº XV de 20 de marzo de 1788. Vid. B. Bailyn, *Opus cit.*, Vol. II, p. 377. (N. dos T.).

arbitrario, salvo en caso de demencia, e esta pódese considerar como unha descualificación evidente, sen ter que recorrer a unha disposición formal ou expresa ao respecto.

Para evitar investigacións que sempre resultarán incertas e perigosas, a Constitución de Nova York fixou unha idade concreta como criterio de incapacidade: ninguén pode ser xuíz máis alá dos sesenta anos. Paréceme que, a día de hoxe, quedan poucos que aproben unha tal disposición, e o oficio ao que peor se axusta é o de xuíz. A capacidade de reflexionar e comparar xeralmente mantén a súa forza moito máis alá desa idade nas persoas que a alcanzan. Ademais, hai poucos que vivan máis alá da súa época de vigor intelectual, e sexan cantos sexan, é moi improbable que unha porción considerable dos xuíces estean en tal situación simultaneamente. Por iso podemos concluir que as limitacións deste tipo ofrecen poucas vantaxes que as fagan recomendables. Nunha república onde non hai grandes fortunas e as pensións resultan insuficientes, o xubilar a individuos que serviron ao país longa e proveitosamente de postos dos cales dependen para a súa subsistencia, cando xa resultará tarde para buscar outro oficio, debería ter maior xustificación ante a humanidade que o perigo imaxinario dunha xudicatura demasiado envellecida.

Publius [Hamilton]

Número 80

A extensión dos poderes xudiciais

The New York Packet, 1 de xullo de 1788

Para vulgar acertadamente a extensión adecuada da xudicatura federal será necesario considerar en primeiro lugar que obxectivos son apropiados para ela.

Algo que parece estar máis alá da controversia é que a autoridade xudicial da Unión debería estenderse aos seguintes

casos diversos: 1) todos aqueles que xurdan a raíz das leis dos Estados Unidos, lexisladas en acorde con poderes lexislativos xustos e constitucionais; 2) todos os que concirnan á execución das disposicións expresamente contidas nos artigos da Unión; 3) todos os que teñan aos Estados Unidos como parte; 4) todos os que atinxan á *paz* da *Federación*, sexa con respecto ás relacións entre os Estados Unidos e outros países ou entre os Estados mesmos; 5) todos os que se orixinen en alta mar ou que sexan de xurisdición marítima ou do almirantado; 6) en todos os que se supoña unha falta de imparcialidade e obxectividade por parte dos tribunais estatais.

O primeiro punto baséase na seguinte consideración: que sempre debería existir algún método constitucional para facer eficaces as disposicións constitucionais. Por exemplo, de que servirían restricións á autoridade dos corpos lexislativos estatais, se non existe ningún mecanismo constitucional para asegurar que se cumpran? O plan constituínte prohibe aos Estados que fagan certas cousas, algunhas delas por incompatibilidade cos intereses da Unión e outras polos principios de bo Goberno. A imposición de aranceis sobre artigos de importación e a emisión de moeda en papel serían exemplos diso. Ninguén con sentido común crerá que estas prohibicións serán escrupulosamente respectadas se non hai algún poder eficaz no Estado que restrinxa ou corrixa as infraccións das mesmas. Este poder terá que ser a potestade de simplemente desautorizar leis estatais, ou ben que os xulgados federais teñan autoridade para derrogar aquelas leis que estean en contradición manifesta cos artigos da Unión. Non podo imaxinar outra terceira vía. Parece ser que a Convención estimou preferible este último camiño antes que o primeiro, e imaxínome que será máis aceptable para os Estados.

En canto ao segundo punto, é imposible clarificalo máis con argumentos ou comentarios adicionais. Se é que existen os axiomas políticos, poderíamos citar o seguinte como un deles: que constitúe un verdadeiro acerto posuír no Estado un poder

xudicial tan extenso como o poder lexislativo. A simple necesidade de uniformidade na interpretación das leis nacionais xa de por si resolve esta cuestión. Se existisen trece tribunais independentes de última instancia en cada un dos Estados, para as mesmas causas e que se basean nas mesmas leis, isto constituiría unha Hidra de múltiples cabezas na Unión, da cal só podemos esperar contradición e confusión sen conto.

Menos aínda hai que dicir sobre o terceiro punto. Só os tribunais nacionais son apropiados para xulgar controversias entre a nación e os seus membros ou cidadáns. Calquera outro plan sería contrario á razón, aos precedentes, e ao decoro público.

O cuarto punto baséase na seguinte proposición evidente: que a paz do *todo* non debería estar en mans dunha *parte*. Sen dúbida, a Unión terá que responder ante potencias estranxeiras pola conduta dos seus membros. Quen vaia ter a responsabilidade nun posible agravio sempre debería ter tamén as facultades para evitar que suceda. Xa que denegar ou perverter a xustiza, sexa mediante unha sentenza xudicial ou por calquera outra razón, catalógase como unha das causas que xustifican unha guerra, a xudicatura federal debería ter xurisdición en todas as causas en que estean involucrados cidadáns doutros países. Isto resulta esencial tanto para conservar a confianza dos cidadáns coma para asegurar a tranquilidade pública. Talvez se puidese contemplar unha distinción entre casos baseados en tratados e leis internacionais, e aqueles que unicamente teñen que ver coa lexislación local. Suponse que sería apropiado que os primeiros estivesen baixo xurisdición federal e os outros baixo a dos Estados. Pero, como mínimo, resulta problemático no seguinte caso: aínda que unha sentenza inxusta contra un estranxeiro fose enteiramente obxecto de controversia baixo a *lex loci*³⁴⁶, se o agravio queda sen reparar, non sería unha agresión contra o

³⁴⁶ Lei do lugar ou país no que aconteceron os feitos sometidos ao procedemento. (N. dos T.)

seu soberano, tanto como calquera caso que viola as estipulacións dun tratado ou das leis internacionais? Unha obxección incluso maior a esta distinción xorde da tremenda dificultade, ou mesmo imposibilidade, de facer na práctica unha distinción entre os dous tipos de casos. Tocan en cuestións nacionais unha proporción tan grande dos casos que teñen como partes a estranxeiros, que resulta moito máis seguro e expeditivo referir todos os casos que lles concirnen aos tribunais nacionais.

O poder de decidir os casos que xurdan entre dous Estados, entre un Estado e os cidadáns doutro, e entre os cidadáns de distintos Estados, é tal vez tan esencial para a paz da Unión como o caso que acabamos de examinar. A historia ofrece unha imaxe conmovedora das disensións e guerras privadas que distraeron e asolaron Alemania antes do establecemento da *Cámara Imperial*³⁴⁷, baixo Maximiliano, cara a finais do século XV, e infórmanos, á vez, da extensa influencia da devandita institución en pacificar as desordes e establecer a calma no imperio. Este tribunal estaba investido con autoridade para decidir en última instancia todas as diferenzas entre membros do corpo xermánico.

Mesmo no sistema imperfecto que antes vinculaba aos nosos Estados baixo os Artigos da Confederación, existía un mecanismo para decidir disputas territoriais entre eles, baixo a autoridade da cabeza federal. Pero existen outras moitas fontes, á parte de reivindicacións en canto a cuestións limítrofes, que poden dar lugar a disputas e animosidades entre os membros da Unión. Fomos espectadores dalgunhas delas no transcurso de experiencias recentes que vivimos. Un deseguida se decata de que me refiro ás leis fraudulentas que foron aprobadas en demasiados Estados. Aínda que a Constitución proposta establece barreiras concretas contra os casos que xurdiron ata agora,

³⁴⁷ A Cámara Imperial foi creada pola Dieta de Worms en 1495 para xulgar as causas entre Estados imperiais. (N. dos T.).

temos razóns dabondo para pensar que o espírito que ocasionou estes casos asumirá novas formas que non se poderán prever nin evitar de maneira específica. Calquera práctica que provoque como consecuencia perturbar a harmonía entre os Estados poderá ser obxecto da vixilancia e do control federal.

O fundamento da Unión pode ser considerado como o seguinte: que «os cidadáns de cada Estado terán dereito nos demais Estados a todos os privilexios e inmunidades dos cidadáns destes»³⁴⁸. Se é un principio xusto que todo Goberno *debería posuír os medios para executar as súas propias funcións mediante a súa propia autoridade*, entón para manter a igualdade inviolable de privilexios e inmunidades que lles corresponden aos cidadáns da Unión, a xudicatura nacional terá que actuar en todos os casos que enfronten a un Estado ou os seus cidadáns contra outro Estado ou os seus cidadáns³⁴⁹. Para asegurar o efecto completo dunha disposición tan fundamental ante posibles evasións o subterfuxios, será necesario que a súa interpretación estea en mans dun tribunal que non teña vínculos locais e que tenderá a ser imparcial para cos diversos Estados e os seus cidadáns, e que ao deber a súa existencia oficial á Unión, nunca abrigue tentacións contrarias aos principios sobre os que se fundou.

O quinto punto causará pouca animadversión. Os máis parciais e devotos defensores da autoridade dos Estados non mostraron ata agora ningunha propensión a negarlle a xurisdición á xudicatura nacional en casos marítimos. Este tipo xeralmente depende de leis internacionais e toca nos dereitos de estranxeiros con tanta frecuencia que se inclúe na lista de consideracións relacionadas coa paz pública. A Confederación actualmente somete os casos máis importantes á xurisdición federal.

³⁴⁸ Constitución dos EE.UU., Artigo 4, Sección 2, Cláusula 1. (N.dos T.).

³⁴⁹ Argumento de *Brutus*, Carta N° XIII, de 21 de febreiro de 1788. Vid. B. Bailyn, *Opus. cit.*, Vol II, p. 222-226. (N. dos T.).

É evidente que resulta acertado establecer a actuación dos tribunais nacionais en casos en que non se poida supoñer unha imparcialidade por parte dos tribunais estatais. Ninguén debería xulgarse a si mesmo ou ser xuíz nun caso no que teña o menor interese ou parcialidade. Este principio aporta considerable peso á idea de designar aos tribunais federais como os máis indicados para resolver controversias entre distintos Estados e os seus cidadáns. Tamén debería ser así en certos casos que versan sobre cuestións entre cidadáns dun mesmo Estado. Entran nesta categoría as concesións de terras efectuadas por varios Estados á vez, a raíz dun conflito de fronteiras entre eles. Non se podería considerar como imparcial a ningún tribunal dos Estados que conceden as terras. Tamén pode darse o caso de que a cuestión fose prexulgada por medio de leis que constringen aos tribunais a ditaminar a favor das concesións do Estado ao que pertenzan. Mesmo cando non existe esta presión, sería natural que, como seres humanos, os xuíces sentisen unha gran predilección polas reivindicacións do seu propio Goberno.

Despois de expoñer e discutir os principios que deberían regular o establecemento da xudicatura federal, procederemos a probar, en consonancia con estes principios, os poderes concretos que deberá ter segundo o plan constituínte. Estenderase a casos «tanto de dereito escrito como de equidade, que xurdan como consecuencia desta Constitución, das leis dos Estados Unidos e dos tratados celebrados ou que se celebren baixo a súa autoridade; a todas as controversias que se relacionen con embaixadores, outros ministros públicos e cónsules; a todas as controversias da xurisdición de almirantado e marítima; ás controversias en que sexan parte os Estados Unidos; ás controversias entre dous ou mais Estados, entre un Estado e os cidadáns doutro, entre cidadáns de Estados diferentes, entre cidadáns do mesmo Estado que reclamen terras en virtude de concesións de diferentes Estados e entre un Estado ou os cidadáns do mesmo

e Estados, cidadáns ou súbditos estranxeiros»³⁵⁰. Isto constitúe todo o conxunto da autoridade xudicial da Unión. Repasémolo agora en detalle. Inclúe o seguinte:

Primeiro. todos os casos en lei e equidade *que xurdan da Constitución e das leis dos Estados Unidos*. Isto correspóndese cos primeiros dous tipos de causas que enumeramos como apropiadas para a xurisdición dos Estados Unidos. Alguén preguntou sobre a diferenza entre casos «que xurdan como consecuencia desta Constitución», en contraposición cos que xurdan «das leis dos Estados Unidos». Xa temos explicado tal diferenza e, como exemplos do primeiro, temos todas as restricións á autoridade dos corpos lexislativos estatais. Unha delas é que non deben emitir moeda en forma de billetes. Esta prohibición resulta da Constitución e non está relacionada con ningunha lei dos Estados Unidos. De todos modos, se se emitise moeda en forma de billetes, as controversias ao respecto serían casos derivados da Constitución e non das leis dos Estados Unidos no sentido ordinario destes termos. Isto pode servir como un exemplo representativo de toda esta categoría.

Tamén apareceron dúbidas sobre a necesidade de incluír a palabra «equidade»³⁵¹. Que causas de equidade poderían xurdir da Constitución e das leis dos Estados Unidos? Non hai practicamente ningún tema de litixio entre individuos que non inclúa elementos de *fraude*, *accidente*, *confianza* ou *penuria*, que converten o asunto en obxecto de xurisdición de equidade en vez de legal³⁵², segundo se concibe e aplica esta distinción en varios Estados. Por exemplo, cae dentro do campo particular dun tribunal de equidade o resolver en contra do que se acostuman denominar cláusulas abusivas³⁵³, que son contratos nos que,

³⁵⁰ Constitución dos EE.UU., Artigo Nº 3, Sección 2, Cláusula 1. (N.dos T.).

³⁵¹ *Brutus*, Cartas Nº XI e XIII. (N. dos T.).

³⁵² Hamilton refírese aquí a unha xurisdición da *common law*, en contraste cunha xurisdición de equidade. (N.dos T.).

³⁵³ «Hard bargains», no orixinal (N. dos T.).

aínda que non houbera suficiente fraude ou engano directo como para invalidalos ante un tribunal, podía haber algunha vantaxe inxusta e inmoral que teña que ver co aproveitamento doloso das necesidades ou dos infortunios dunha das partes, e que un tribunal de equidade non toleraría. Se houbera estranxeiros involucrados en tales casos, en calquera das dúas partes, resultaría imposible para a xudicatura federal facer xustiza se non tivese xurisdición de equidade e legal. Os acordos para vender terras reivindicadas baixo as cesións de distintos Estados poden ofrecer outro exemplo da necesidade dunha xurisdición de equidade nos tribunais federais. Este razoamento talvez non sexa tan evidente en outros Estados que non manteñen a distinción formal e técnica entre *lei e equidade* como neste Estado de Nova York, tal e como se comproba na práctica xurídica cotián.

A autoridade xudicial da Unión inclúe:

Segundo. Tratados asinados ou que serán asinados baixo a autoridade dos Estados Unidos e todos os casos que afecten a embaixadores, outros ministros públicos e cónsules. Estes pertencen á cuarta clase de casos enumerados xa que teñen unha relación evidente co mantemento da paz nacional.

Terceiro. Casos de xurisdición marítima e de almirantado. Xuntos constitúen a quinta clase enumerada como casos apropiados para estar baixo a xurisdición dos tribunais nacionais.

Cuarto. Controversias nas que os Estados Unidos sexan parte. Estas constitúen o terceiro tipo de casos.

Quinto. Controversias entre dous ou máis Estados, entre un Estado e os cidadáns doutro, e entre cidadáns de distintos Estados. Estas pertencen ao cuarto tipo de casos e en certa medida participan da natureza do último tipo.

Sexto. Casos entre cidadáns dun mesmo Estado que *reivindican terras concedidas por distintos Estados*. Estes entran na última categoría e *son os únicos exemplos nos que a Constitución proposta contempla ter xurisdición de maneira directa en disputas entre cidadáns dun mesmo Estado*.

Sétimo. Casos entre un Estado e os seus cidadáns, e outros países, cidadáns ou súbditos. Estes xa se mencionaron entre a cuarta clase enumerada e mostráronse como especialmente apropiados para a xudicatura nacional.

Deste repaso aos poderes concretos da xudicatura, segundo o establecido na Constitución, dedúcese que todos se axustan aos principios que deben gobernar a estrutura da devandita rama e que eran necesarios para a perfección do sistema. Se resulta que xorden algúns inconvenientes parciais ao incorporalos ao plan, deberíamos recordar que o legislativo nacional terá unha extensa autoridade para facer *excepcións* e ditar aqueles regulamentos que sexan necesarios para evitar ou suprimir estes inconvenientes. A posibilidade de que xurdan problemas concretos nunca pode ser considerada, por unha persoa ben informada, como unha obxección sólida a un principio xeral deseñado para evitar problemas xerais e conseguir vantaxes xerais.

Publius [Hamilton]

Número 81

A distribución da autoridade do poder xudicial

The New York Packet, 8 de xullo de 1788

Volvamos agora á división da autoridade xudicial entre distintos tribunales e a relación entre eles. Segundo o plan constituínte, «depositarase o poder xudicial dos Estados Unidos nun Tribunal Supremo e nos tribunais inferiores que o Congreso institúa e estableza no sucesivo»³⁵⁴.

A idea de que debería haber un Tribunal Supremo e de última instancia é unha proposición que non causou protestas e probablemente nunca o fará. Xa expuxemos as razóns diso noutro lugar³⁵⁵ e son demasiado obvias para que faga falta repetilas.

³⁵⁴ Constitución dos EE.UU., Artigo Nº 3, Sección 1, Cláusula 1. (N. dos T.).

³⁵⁵ Véxase artigo Nº 22 *supra*. (N. dos T.).

A única pregunta que parece xurdir ao respecto é se debería ser un corpo totalmente distinto, ou ben unha rama do lexislativo. A mesma contradición que se observou en varios outros casos vese tamén neste. As mesmas persoas que se opoñen a que o Senado sexa un tribunal para xulgar procesamentos de cargos políticos, debido a que provocaría unha mestura inapropiada de poderes³⁵⁶, avogan ou, polo menos, suxiren que o corpo lexislativo ou parte do mesmo debería ser a última instancia en todos os casos.

Os argumentos, ou máis ben suxestións, sobre os que se funda este cargo, son os seguintes: «A autoridade do futuro Tribunal Supremo dos Estados Unidos, como corpo propio e independente, será superior á do lexislativo. O poder de interpretar as leis segundo o *espírito* da Constitución permitirá que este tribunal as adapte como lle pareza, sobre todo ao non estar suxeitas as súas decisións a revisión ou corrección por parte do corpo lexislativo. Isto non ten precedentes e resulta perigoso. En Gran Bretaña o poder xudicial de última instancia reside na Cámara dos Lores, que é parte da rama lexislativa, e esta parte do Goberno británico foi imitada en xeral polas constitucións estatais. O Parlamento de Gran Bretaña e os corpos lexislativos dos diversos Estados poden en calquera momento rectificar cunha lei as decisións inaceptables dos seus tribunais respectivos. Pero os erros e as usurpacións do Tribunal Supremo dos Estados Unidos serán incontrolables e non terán rectificación posible»³⁵⁷.

Se examinamos isto, atoparemos que está absolutamente infestado de razoamentos falaces baseados en feitos mal interpretados. En primeiro lugar, non hai unha sílaba no plan constituínte que outorgue *directamente* aos tribunais nacionais un poder para interpretar as leis segundo o espírito da Constitución, ou que lles dea maior marxe respecto do que teñen os tribunais

³⁵⁶ *Brutus*, Carta Nº XVI. (N. dos T.).

³⁵⁷ Resumo dos argumentos de *Brutus* nas súas cartas Nº XI e XV. Vid. B. Bailyn, *The Debate on the Constitution, Opus cit.*, Vol. II, p. 129-135 e 222-226. (N. dos T.).

de calquera outro Estado. Sen embargo, estou de acordo en que a Constitución debería ser o patrón polo cal se interpretan as leis e que, cando xorde unha contradición evidente, as leis deberían estar subordinadas á Constitución. Esta doutrina non se deduce de ningunha circunstancia particular do plan constituínte senón da teoría xeral da Constitución. É unha verdade que se aplicará así mesmo á maioría dos Gobernos estatais, senón a todos. Polo tanto, non se pode obxectar a este aspecto da xudicatura federal sen dicir o mesmo das xudicaturas locais en xeral, e isto serviría para condenar cada Constitución que intente poñer límites á discrecionalidade da rama lexislativa.

Pero talvez a forza da obxección se entenda como referida á organización concreta do Tribunal Supremo proposto, integrado por un corpo propio de maxistrados, en vez de ser parte da rama lexislativa como o é no Goberno de Gran Bretaña e no deste Estado de Nova York. Se insisten neste punto, os autores da obxección terán que renunciar ao sentido que se esforzaron en darlle á célebre máxima que require unha separación das ramas do poder. Sen embargo, concederémolles o seguinte, en acorde coa interpretación dada nestes capítulos a esa máxima: que non se verá vulnerada por outorgar un poder xudicial de última instancia a unha *parte* do corpo lexislativo. Aínda que isto non sexa unha violación total desa excelente regra, neste caso achégase tanto a iso que resulta menos aceptable que a forma elixida pola Convención. Se un corpo tivese mesmo unha participación parcial na lexislación de leis perniciosas, non poderíamos esperar que tivese unha disposición a suavizalas e moderalas ao aplicalas. O mesmo espírito que actuará á hora de deseñalas estará, con toda seguridade, presente ao interpretalas. Uns individuos que vulneran a Constitución na súa capacidade de lexisladores estarán mesmo menos inclinados a reparar o dano causado ao actuar na súa capacidade de xuíces. E non se limita a isto. Cada unha das razóns que recomendan o mantemento dos xuíces nos seus postos mentres conserven boa conduta, argumentan contra

o depósito do poder xudicial de última instancia nun corpo composto de persoas elixidas por un período limitado. Hai algo absurdo na idea de referir casos en primeira instancia a xuíces con postos permanentes, e en última instancia a individuos con postos temporais e transitorios. Resulta mesmo máis absurdo someter as decisións de persoas elixidas polo seu coñecemento do dereito, adquirido mediante estudos prolongados e arduos, á revisión e ao control de persoas que non teñen ese mesmo mérito e que serán ineludiblemente deficientes nos seus coñecementos deste campo. Os membros da rama lexislativa rara vez elixíranse polas súas habilidades nas materias que son requiridas para o posto de xuíz. Neste caso, haberá múltiples razóns polas cales poderemos esperar todas as consecuencias negativas que xorden da falta de formación. Por todo iso e, así mesmo, a causa da propensión natural destes corpos ás divisións partidistas, haberá razóns para temer que o pestilente alento das faccións poda envelenar as fontes da xustiza. O hábito de estar continuamente enfrontados en lados opostos tenderá sempre a sufocar a voz do dereito e da equidade.

Estas consideracións ensínanos a aplaudir a sabedoría daqueles Estados que entregaron o poder xudicial de última instancia, non a unha parte da rama lexislativa, senón a un corpo distinto e independente. Contrario á suposición dos que representan o plan constituínte como novo e sen precedentes neste aspecto, é en realidade só unha copia das Constitucións de Nova Hampshire, Massachusetts, Pensilvania, Delaware, Maryland, Virxinia, Carolina do Norte e Xeorxia. A preferencia mostrada por estes modelos é algo moi sensato.

En segundo lugar, non é verdade que o Parlamento de Gran Bretaña ou os corpos lexislativos dos nosos Estados poidan rectificar as decisións dubidosas dos seus tribunais respectivos nun sentido distinto ao que poderá hacer un futuro corpo lexislativo dos Estados Unidos. En teoría, nin a Constitución británica nin as estatais autorizan a revisión dunha sentenza xudicial

por un acto lexislativo. Tampouco está prohibido de forma máis tallante no noso proxecto de Constitución que nestas outras. En todos estes casos o único obstáculo é que resulta ser algo inapropiado, segundo os principios xerais do dereito e da razón. Un corpo lexislativo non pode rectificar unha decisión concreta nun caso particular sen exceder as súas competencias, aínda que si poida prescribir unha nova regra para casos futuros. Este é o principio e aplícase con todas as súas consecuencias da mesma maneira e na mesma extensión aos Gobernos estatais e ao Goberno nacional que estamos considerando. Se mire como se mire, non é posible distinguir entre eles neste punto.

Finalmente, podemos indicar que o suposto perigo das invasións xudiciais da autoridade lexislativa, que se mencionan con tanta frecuencia, en realidade non son máis que fantasmas. De vez en cando poderá haber algunha interpretación equivocada e oposición á vontade do corpo lexislativo, pero nunca chegarán a ser tan extensas como para constituír un inconveniente ou influír na orde do sistema político de maneira substancial. Temos a certeza de que isto pódese inferir da natureza xeral do poder xudicial, dos obxectos cos que se relaciona, da maneira en que será exercida, da súa debilidade comparativa e da súa total incapacidade para apoiar usurpacións de poder pola forza. Ademais, esta inferencia resulta enormemente reforzada se consideramos o poder que terá o corpo lexislativo sobre a rama xudicial grazas ao importante freo constitucional de poder iniciar procesamentos a cargos políticos nunha cámara do lexislativo e xulgalos na outra. Isto xa de por si ofrece unha seguridade absoluta. Nunca poderá haber perigo ningún de que os xuíces, mediante unha serie de usurpacións deliberadas da autoridade lexislativa, se arriquen a padecer a belixerancia conxunta de todo o corpo que ostenta este poder, mentres posúa este os medios para castigar a súa fachenda, podendo destituír aos maxistrados. Isto debería eliminar calquera suspicacia sobre o tema, e ao mesmo tempo ofrécenos un argumento contundente

en favor de constituír ao Senado como tribunal para procesamentos de cargos políticos.

Despois de examinar e resolver, segundo confío, todas as obxeccións á organización propia e independente do Tribunal Supremo, procedo a considerar o acertado que resulta poder establecer tribunais inferiores e as relacións que existirán entre estes e o primeiro³⁵⁸.

Parece ser que o poder de establecer tribunais inferiores concibiuse para evitar a necesidade de ter que recorrer ao Tribunal Supremo en todos os casos de xurisdición federal. A súa intención é a de permitir que o Goberno nacional poida establecer ou *autorizar* o establecemento, en cada Estado ou distrito dos Estados Unidos, de tribunais que teñan competencias en temas de xurisdición nacional dentro dos límites establecidos.

Pero entóns algúns preguntan por que non se podería conseguir o mesmo por medio dos tribunais estatais. Isto ten varias respostas. Aínda que estes tribunais deberían ter a máxima marxe de funcionamento e competencia, mesmo así, a esencia do poder en cuestión pode ser considerada como unha parte necesaria do plan, inda que só sexa para dar ao corpo legislativo nacional o poder de outorgarlles xurisdición en casos que xurdan a raíz da Constitución nacional. Talvez encaixaría coa expresión de «constituír tribunais» o conferir o poder de determinar tales casos aos tribunais xa existentes nos diversos Estados, tanto como o crear novos tribunais con este poder. Pero, non se debería ter plasmado unha disposición máis directa e explícita a favor dos tribunais estatais? Na miña opinión hai razóns de

³⁵⁸ Este poder foi representado, de maneira absurda, como calculado para abolir todos os xulgados nos condados dos diversos Estados, e que se acostuman denominar como tribunais inferiores. Pero a Constitución di que constituiranse «tribunais inferiores ao Tribunal Supremo», o cal evidentemente está dirixido a permitir a creación de tribunais locais subordinados ao Supremo, ora nos Estados, ora en distritos maiores. É ridículo imaxinar que ao expresar isto estíbese pensando nos tribunais dos condados.

Argumento de *Brutus* nas súas cartas Nº XI, XII e XV. Vid. B. Bailyn, *Opus cit.*, p. 129 e ss.; 171 e ss.; e 222 e ss. (N. dos T.).

peso para non establecer unha disposición así: os máis entendidos nesta materia non teñen claro ata que punto prevalecerá un espírito local que descualifique aos tribunais estatais á hora de ter xurisdición en casos nacionais, pero todos atoparemos que algúns dos tribunais dos Estados poderían ser condutos inapropiados para a autoridade xudicial da Unión. Uns xuíces estatais que teñan un posto provisional, ou que o ocupen dun ano para outro, non serán o suficientemente independentes como para que lles confiemos unha execución inflexible das leis nacionais. Se fose necesario confiarlles a xurisdición de primeira instancia para casos que xurdan baixo estas leis, entón sería necesario deixar a porta á apelación tan aberta como sexa posible. A facilidade ou dificultade en apelar un caso debería ser proporcional ao grao de confianza que se teña nos tribunais inferiores. Aínda que estou satisfeito coas diversas clases de casos aos que se estende a posibilidade de xurisdición de apelación, vexo que o plan constituínte está deseñado para dar na práctica *unha vía ilimitada* ás apelacións, o cal constituirá unha fonte de inconvenientes públicos e privados.

Talvez sexa extremadamente vantaxoso e útil dividir aos Estados Unidos en catro, cinco ou seis distritos e instituír un tribunal federal en cada distrito, en vez de ter un en cada Estado. Os xuíces destes tribunais, coa axuda dos xuíces estatais, poderán xulgar casos nas diversas partes dos seus respectivos distritos, seguindo uns circuítos. Así a xustiza poderá ser administrada con facilidade e celeridade, asegurando que as apelacións se manteñan dentro duns límites estreitos. Este plan paréceme o máis atractivo dos que actualmente se poden adoptar e para iso será necesario que exista o poder de establecer tribunais inferiores en toda a medida que atopamos na Constitución proposta.

Estas razóns parécenme suficientes para satisfacer as esixencias dunha mente honesta acerca do defectuoso que resultaría o plan da Convención se lle faltaba este poder. Examinemos

agora de que maneira estará distribuída a autoridade xudicial entre os tribunais inferiores e o Supremo da Unión.

O Tribunal Supremo estará investido con xurisdición orixinal só «[...] nos casos relativos a embaixadores, outros ministros públicos e cónsules, así como en aqueles en que *un Estado sexa parte*»³⁵⁹. Os ministros públicos, de calquera tipo, son representantes directos dos seus soberanos. Todas as cuestións que lles concirnen están tan directamente relacionadas coa paz pública que é conveniente e apropiado que estas pasen en primeira instancia ao tribunal máis alto da nación, tanto para manter a paz pública como por respecto aos soberanos aos que representan. Aínda que os cónsules non sexan estritamente de carácter diplomático, ao ser os axentes públicos da nación á que pertencen, a mesma observación aplícase en boa medida a eles. Nos casos en que é parte un Estado, non estaría acorde coa súa dignidade que a competencia estivese en mans dun tribunal inferior.

Aínda que talvez vaiamos afastarnos algo do tema máis inmediato deste artigo, aproveitarei a ocasión para mencionar aquí un suposto que causou certa alarma por razóns moi equivocadas. As seguintes consideracións demostrarán que non ten fundamento a suposición de que a posesión de bonos do Estado por cidadáns doutro Estado faría posible levar ao Estado emisor dos bonos ante os tribunais federais pola cuantía destes. É algo inherente á natureza da soberanía que un individuo non pode levar a xuízo a un Estado *sen o consentimento deste último*. Este é o sentir xeral e a práctica común da humanidade, e esta exención gózaa agora o Goberno de cada Estado da Unión, como un dos atributos da soberanía. Polo tanto, a menos que esta inmunidade sexa cedida no plan constituínte, permanecerá en mans dos Estados e este suposto perigo resultará ser meramente ficticio. As circunstancias necesarias para retirar a soberanía a

³⁵⁹ Constitución dos EE.UU., Artigo Nº 3, Sección 2, Cláusula 2. (N.dos T.).

un Estado foron comentadas no capítulo sobre a imposición³⁶⁰ e non fai falta repetilas aquí. Remitíndonos aos principios establecidos alí, quedaremos satisfeitos da falta de razóns para pretender que ao adoptar este plan, os Gobernos estatais vaian perder o privilexio que teñen de pagar as súas débedas ao seu xeito, libres de calquera restrición salvo aquelas que se derivan da boa fe. Os contratos entre unha nación e uns individuos son só obrigatorios na conciencia do soberano e non pretenden ter a forza da obrigatoriedade. Non ofrecen ningún dereito de actuación que sexa independente da vontade do soberano. Que sentido tería permitir xuízos contra Estados polas débedas que teñen? Como se lles obrigaría a pagar? É evidente que non sería posible sen unha guerra contra o Estado en cuestión, e insinuar que os tribunais federais poidan ter un poder con tales consecuencias, que destrúe un dereito previo dos Gobernos estatais, sería algo totalmente forzado e sen fundamento ningún.

Tomemos de novo o fío das nosas observacións. Vimos que a xurisdición orixinal do Tribunal Supremo estará limitada a dúas clases de casos, tales que raramente terán lugar. En todos os demais casos de competencia federal, a xurisdición orixinal será dos tribunais inferiores e o Tribunal Supremo só terá xurisdición de apelación, «coas *excepcións* e de acordo á *regulación* que estableza o Congreso»³⁶¹.

O apropiada que resulta esta xurisdición de apelación apenas se puxo en dúbida en cuestións de dereito, pero houbo clamores fortes contra iso no que respecta a cuestións de feito³⁶². Algúns individuos ben intencionados deste Estado, derivando as súas nocións da linguaxe e das formas que atopamos nos nosos tribunais, chegaron a concluír que isto implica suspender os xuízos con xurado, favorecendo no seu lugar o modo de xuízo que hai no dereito civil e que prevalece nos nosos

³⁶⁰ Véxase artigo N° 32 *supra*. (N. dos T.).

³⁶¹ Constitución dos EE.UU., Artigo N° 3, Sección 2, Cláusula 2. (N. dos T.).

³⁶² *Brutus*, Carta N° XIV. Vid. B. Bailyn, *Opus cit.*, p. 258. (N. dos T.).

tribunais testamentarios, do almirantado e de equidade. Deuse ao termo «xurisdición de apelación» un sentido técnico que, na nosa linguaxe legal, utilízase comunmente para apelacións no dereito civil. Pero se non me equivoco, non se lle daría este significado en ningunha outra parte de Nova Inglaterra. Nestes outros lugares é frecuente, tanto na forma de expresarse coma na práctica, que un caso con xurado sexa apelado e xulgado con outro xurado, e é incluso o procedemento habitual ata que haxa dúas sentenzas dun mesmo lado da contenda. Polo tanto, o termo «de apelación» non se entende da mesma maneira en Nova Inglaterra que en Nova York, o cal demostra que é inapropiada unha interpretación técnica derivada da xurisprudencia dun Estado concreto. En sentido abstracto, esta expresión só denota o poder dun tribunal para revisar unha causa xulgada por outro, en relación cos aspectos legais ou os feitos, ou ambos os dous. A maneira de facelo pode depender de antigos costumes ou de disposicións legislativas (e nun Goberno novo dependerá deste último). Poderá ser con ou sen xurado, dependendo de cal se determine como máis aconsellable. Polo tanto, se baixo a constitución proposta se admitira o reexame dos feitos dun caso que fose xulgado por un xurado, isto poderá ser regulado de tal maneira que outro xurado xulgue o caso, ou ben poderase devolver ao tribunal inferior para celebrar outro xuízo sobre os feitos, ou poderase resolver directamente no Tribunal Supremo.

Pero isto non implica que ao Tribunal Supremo se lle faculte para un reexame dos feitos, unha vez determinados por un xurado. Por que no poderíamos dicir, coa maior corrección, que cando neste Estado hai un recurso de apelación dun tribunal inferior a un superior, o último ten xurisdición de feito tanto como de dereito?³⁶³. É verdade que non pode mandar

³⁶³ A palabra xurisdición está composta de *jus* e *dicto*, *juris dictio*, é dicir, pronunciar ou ditar a lei.

unha nova investigación dos feitos, pero toma coñecemento das causas segundo aparecen nos rexistros, e pronuncia a lei segundo se aplique a eles. Esta é a xurisdición de feito e de dereito, e non pode ser divida. Aínda que os tribunais de *common law* deste Estado determinan feitos disputados por un xurado, non hai dúbida de que teñen xurisdición tanto de feito como de dereito. Polo tanto, cando hai acordo sobre o primeiro, non hai recurso a un xurado, senón que se procede directamente a ditar a sentenza. En suma, alego sobre esta base que a expresión «coñecerá en apelación, tanto do dereito coma dos feitos»³⁶⁴, non implica necesariamente un reexame no Tribunal Supremo dos feitos establecidos por xurados en tribunais inferiores.

As seguintes ideas poden ter influido na Convención en relación con esta disposición. Poden ter argumentado que a xurisdición de apelación do Tribunal Supremo estenderase a casos que se poderán determinar de distintas maneiras, algúns segundo a *common law* e outros segundo o *dereito civil*. No primeiro caso o Tribunal Supremo xeralmente só terá competencias para revisar o dereito, mentres que no segundo caso é habitual que se poidan reexaminar os feitos en certos casos, como por exemplo en casos de presas, o cal podería ser esencial para manter a paz pública. Polo tanto, é necesario que a xurisdición de apelación se estenda en certos casos a cuestións de feito no seu sentido máis amplo. Non vale facer unha excepción expresa para casos que fosen xulgados en primeira instancia por un xurado, porque nalgúns Estados *todos os casos* son xulgados desta xeito³⁶⁵. Unha excepción así non permitiría a revisión de cuestións de feito nos casos en que fose apropiado, como tampouco en casos inapropiados. Para evitar calquera inconveniente, o máis seguro é declarar que o Tribunal Supremo posuirá en xeral xurisdición

³⁶⁴ Constitución dos EE.UU., Artigo N° 3, Sección 2, Cláusula 2. (N.dos T.).

³⁶⁵ Sosteo que os Estados terán unha xurisdición compartida cos tribunais federais inferiores e en moitos dos casos de xurisdición federal, o cal explicarei no próximo capítulo.

de apelación tanto para cuestións de dereito coma dos *feitos* e que esta xurisdición estará suxeita a tales *excepcións* e regulaci3ns como dite o corpo legislativo nacional. Isto permitirá que o Goberno o modifique segundo mellor se axuste aos fins da xustiza e seguridade públicas.

Esta forma de entender a cuestión, polo menos, non deixa lugar a dúbidas sobre o falaz e falsa que resulta a interpretación desta disposición como unha suposta *abolición* do dereito a un xuízo con xurado. O corpo legislativo dos Estados Unidos terá plenos poderes para ditar que, en casos de apelación ao Tribunal Supremo, non se reexaminen os feitos cando foron xulgados inicialmente por un xurado. Esta sería certamente unha excepción autorizada, pero se pola razón xa mencionada se entendera como demasiado extensa, poderíase limitar a casos de *common law* que utilicen esa forma de xulgar.

As observacións que realizamos ata agora sobre a autoridade do poder xudicial resúmense nisto: que está coidadosamente limitada aos casos que son evidentemente apropiados baixo a xurisdición da xudicatura nacional; que ao dividir esta autoridade resérvase unha porción moi pequena da xurisdición orixinal para o Tribunal Supremo e o resto cédesse a tribunais inferiores; que o Tribunal Supremo posuirá unha xurisdición de apelación, tanto de feito coma de dereito, en todos os casos referidos a el aínda que suxeito ás *excepcións e regulaci3ns* que resulte prudente establecer; que esta xurisdición de apelación en ningún caso supón *abolir* o dereito a un xurado; e que, en fin, un grao ordinario de prudencia e integridade nas cámaras legislativas federais aseguraránnos sólidas vantaxes ao establecer esta xudicatura proposta, sen expoñernos a ningún dos inconvenientes que se vaticinaron como produto desta regulaci3n.

Publius [Hamilton]

Número 82

O poder xudicial e outros poderes

New York Packet, 9 de xullo de 1788

A construción dun novo Goberno, aínda que se faga con coidado e sabedoría, sempre dará pé a cuestións de complexidade e sutileza, que poderemos esperar, de modo especial, ao ter establecido unha Constitución fundada sobre a incorporación total ou parcial dunha serie de soberanías distintas. Só o transcurso do tempo poderá madurar e perfeccionar un sistema tan complexo, establecendo o sentido de todas as súas partes e axustándoas unhas con outras nun *conxunto* harmonioso e ordenado.

Estas cuestións xurdiron con respecto ao plan proposto pola Convención e, sobre todo, no que atinxe ao poder xudicial. As preguntas principais, a este respecto, teñen que ver cos tribunais estatais e os casos que serán competencia da xurisdición federal. Esta xurisdición será exclusiva, ou posuirán os tribunais unha xurisdición compartida, e se acontece isto último, que relación terán cos tribunais nacionais? Estas son as preguntas que atopamos en boca de persoas sensatas e, sen dúbida, merecen a nosa atención.

Os principios xa establecidos nun artigo anterior³⁶⁶ ensínanos que os Estados manterán toda autoridade *preexistente* salvo aquela que sexa delegada exclusivamente á cabeza federal. Esta delegación exclusiva de autoridade só pode darse en tres casos: cando unha autoridade exclusiva está expresamente conferida á Unión, cando unha autoridade concreta está concedida á Unión e prohibiuse que os Estados exerzan unha autoridade similar, ou cando unha autoridade está concedida á Unión e unha autoridade similar nos Estados resultaría totalmente incompatible. Aínda que estes principios non se apliquen coa mesma forza ao poder xudicial que ao legislativo, inclínome a pensar que, en

³⁶⁶ Artigo N° 32 *supra*. (N. dos T.).

xeral, son razoables tanto para o primeiro coma para o segundo. Con esta idea, estableceréi como regra que os tribunais estatais *manterán* a xurisdición que agora teñen, a menos que se vexa subtraída seguindo un dos sentidos que enumeramos.

A única parte da Constitución proposta que parece limitar os casos de xurisdición federal aos tribunais federais atópase nesta cita: «o *poder xudicial* dos Estados Unidos *depositarase* nun Tribunal Supremo e *nos* tribunais inferiores que o Congreso institúa e estableza no sucesivo [...]»³⁶⁷. Isto poderíase interpretar como querendo indicar que só o Tribunal Supremo e os tribunais inferiores da Unión terán o poder de decidir as causas que caen no seu campo de autoridade. Ou ben simplemente podería indicar que os órganos da xudicatura nacional serán un Tribunal Supremo e tantos tribunais subordinados como o Congreso vexa apropiado crear, é dicir, que os Estados Unidos deberán exercer o poder xudicial que se lles outorgou, por medio dun Tribunal Supremo e certo número de tribunais inferiores establecidos ao efecto. A primeira interpretación exclúe a xurisdición compartida cos tribunais estatais mentres que a segunda admítea. Xa que a primeira resultaría ser, por implicación, unha alienación de poderes estatais, a segunda interpretación parécese a máis natural e defendible.

Pero esta doutrina de xurisdición compartida só se aplica de maneira clara a casos en que os tribunais estatais tomasen coñecemento dunha causa previamente. Non se mostra tan evidente en relación con casos que poidan xurdir e estar *especificamente* relacionados coa Constitución a establecer. Non permitir que os tribunais estatais teñan dereito de xurisdición en tales casos non pode ser considerado como un recorte dunha autoridade preexistente. Polo tanto, no transcurso do proceso de legislar sobre os asuntos que se lle encomendaron, os Estados Unidos poderían decidir que determinados casos que xorden

³⁶⁷ Constitución dos EE.UU., Artigo Nº 3, Sección 1, Cláusula 1. (N. dos T.).

de acordo cunha regulamentación concreta soamente se envíen aos tribunais federais, se o considerasen oportuno. Pero sosteño que os tribunais estatais non perderán nada da súa xurisdición orixinal, salvo a que teña que ver cunha apelación. Incluso opino que, en caso de que non estean expresamente excluídos por futuros actos do corpo lexislativo nacional, estes tribunais tomarán coñecemento das causas que poidan xurdir a raíz destes actos. Esta inferencia procede da natureza do poder xudicial e do sentido xeral do sistema. O poder xudicial de cada Goberno mira máis alá das súas propias leis locais ou municipais e, en casos civís, abarca todos os temas de litixio entre as partes que se atopan baixo a súa xurisdición, aínda que as causas da disputa estean relacionadas coas leis da parte máis distante do planeta. Nos nosos tribunais poderán ser obxecto de discusión legal tanto as leis de Xapón como de Nova York. Se ademais consideramos aos Gobernos estatais e ao nacional como son en realidade, é dicir, como partes *dun todo*, vistos como sistemas imbricados entre si, parece concluínte a inferencia de que os tribunais estatais terán unha xurisdición compartida cos tribunais nacionais en todos os casos que xurdan baixo as leis da Unión, cando isto non esté expresamente prohibido.

Isto dá pé a outra pregunta: que relación haberá entre tribunais nacionais e estatais en casos de xurisdición compartida? A miña resposta é que unha apelación dos tribunais estatais pasaría, sen dúbida, ao Tribunal Supremo dos Estados Unidos. A Constitución outorga de maneira directa unha xurisdición de apelación ao Tribunal Supremo en todos os casos enumerados como de xurisdición federal nos que non teña unha xurisdición orixinal, sen ningunha expresión que limite este funcionamento só aos tribunais federais inferiores. Tívoise en conta só o obxecto da apelación sen considerar de que tribunais procede. Por isto, e pola lóxica que se segue diso, deberíamos interpretalo nun sentido que inclúa aos tribunais estatais. Este tería que ser o caso, porque se non fose así, habería que excluír aos tribunais

locais de xurisdición compartida en cuestións de interese nacional, para evitar que a autoridade xudicial da Unión sexa evadida a pracer por calquera demandante ou fiscal. Non deberíamos poñernos nunha destas situacións sen unha necesidade patente. A segunda sería totalmente inadmisíble, pois iría en contra dalgúns dos fins máis importantes e manifestos do Goberno proposto pola Convención e basicamente desbarataría as súas medidas. Tampouco percibo ningunha base para supoñer tal cousa. Conforme ao comentario xa feito, os sistemas nacional e estatal han de ser entendidos como partes *dun conxunto*. Os tribunais estatais serán auxiliares naturais para a execución das leis da Unión. E unha apelación delas pasaría naturalmente ao tribunal que está destinado a unir e a asimilar en última instancia os principios da xustiza nacional e as regras de decisións nacionais. O propósito obvio do plan constituínte é que todas as causas que están incluídas nas categorías especificadas terán a súa resolución orixinal ou final nos tribunais da Unión, por razóns de evidente peso público. Polo tanto, limitar as expresións xerais que dan xurisdición de apelación ao Tribunal Supremo só a apelacións dos tribunais federais inferiores, en vez de permitir que se estenda a incluír ás de tribunais estatais, sería un recorte da extensión dos termos e unha subversión das súas intencións, realizado de maneira contraria a todo principio razoable de interpretación.

Agora ben, poderíase apelar unha causa dun tribunal estatal aos tribunais federais inferiores? Esta é outra das preguntas que xurdiron e resulta máis difícil de responder que a anterior. As seguintes consideracións ofrecen unha resposta afirmativa. En primeiro lugar, o plan constituínte autoriza ao corpo lexislativo nacional a «crear tribunais inferiores ao Tribunal Supremo»³⁶⁸. Logo declara que «*depositarase o poder xudicial dos Estados Unidos nun Tribunal Supremo e nos tribunais inferiores que*

³⁶⁸ Constitución dos EE.UU., Artigo N° 1, Sección 8, Cláusula 9. (N. dos T.).

o Congreso institúa e estableza [...]»³⁶⁹. Despois enumera os casos aos que se estenderá este poder xudicial. Logo divide a xurisdición do Tribunal Supremo en orixinal e de apelación, pero non define a xurisdición dos tribunais inferiores. Os únicos trazos descritivos deles son que serán «inferiores ao Tribunal Supremo» e que non excederán os límites especificados para a xudicatura federal. Non declara se terá autoridade orixinal ou de apelación, ou ambas as dúas. Todo isto parece quedar a discreción do poder lexislativo ordinario. Sendo este o caso, non vexo ningún impedimento para establecer unha vía de apelación dos tribunais estatais aos tribunais federais inferiores, e non é difícil imaxinar as moitas vantaxes que poderán resultar de poder facer isto. Reduciría as razóns que favorecen a multiplicación de tribunais federais e permitiría restrinxir a xurisdición de apelación do Tribunal Supremo. Os tribunais estatais, entón, poderían ter un control máis completo de causas federais e as apelacións, en vez de pasar ao Tribunal Supremo, na maioría dos casos consideraríanse apropiadas para pasar dos tribunais estatais aos tribunais de distrito da Unión.

Publius [Hamilton]

Número 83

O poder xudicial en relación con xuízos con xurado

The New York Packet, 22 de xullo de 1788

A obxección ao plan constituínte que tivo maior éxito neste Estado de Nova York, e talvez nalgúns dos outros, é *a referida á falta dunha disposición constitucional* que contemple xuízos con xurado en casos civís³⁷⁰. Mostrouse e expúxose repetidamente que esta obxección acostuma ser utilizada de forma capciosa, pero continúa sendo alegada en todos os escritos e conversa-

³⁶⁹ Constitución dos EE.UU., Artigo Nº 3, Sección 1, Cláusula 1. (N. dos T.).

³⁷⁰ *Brutus*, Cartas Nº II e IX. Vid. B. Bailyn, *Opus cit.*, Vol II, p. 40-46. (N. dos T.).

cións da oposición. O mero silencio constitucional en canto aos *casos civís* representouse como unha abolición dos xuízos con xurado. As alegacións que utilizan isto como pretexto están enxeñosamente calculadas para convencer á xente de que se pretende unha abolición completa e universal dos xurados, que se estenderá non só a calquera tipo de caso civil, senón tamén a *causas criminais*. Con todo, argumentar sobre isto último sería tan van e inútil como intentar demostrar decisivamente a *existencia da materia*, ou algunha daquelas proposicións que, pola súa evidencia interna, son innegables unha vez expresadas nunha linguaxe adecuada para transmitir o seu sentido.

En canto ás causas civís, utilizáronse sutilezas case tan irrelevantes que non merecen ser refutadas, chegando a concluír que algo está enteiramente *abolido* polo feito de que *non se fixo provisión* para iso na Constitución. Calquera que teña discernimento percibirá a gran diferenza que hai entre gardar *silencio* sobre algo e *excluílo*. Pero xa que os inventores desta falacia intentaron baseala en certas *máximas legais* da interpretación, que terxiversaron, privándoas do seu verdadeiro sentido, talvez non sexa completamente improdutivo explorar o terreo que ocuparon.

As máximas sobre as que se basean son desta índole: «unha especificación dos particulares de algo, constitúe unha exclusión das xeneralidades», ou «a expresión dunha cousa é, á súa vez, a exclusión doutra». Por iso din que ao ter establecido constitucionalmente os xuízos con xurado en casos criminais e ao manter silencio en canto ao ámbito civil, por implicación, este silencio resulta nunha prohibición constitucional dos xuízos con xurado neste último caso.

As regras da interpretación xurídica son regras de *sentido común* que foron adoptadas polos tribunais á hora de interpretar as leis. Por iso, a verdadeira proba de que existe unha aplicación xusta das mesmas é que haxa coherencia coa fonte da que derivan. Sendo isto así, quixera saber se é razoable ou se axusta

ao sentido común supoñer que unha disposición que obriga ao poder lexislativo a encomendar os xuízos de causas criminais a un xurado, tamén implica unha interdición do seu dereito a autorizar ou a permitir esa forma de xuízo noutros casos. É normal supoñer que un mandato para facer algo, constitúe ademais unha prohibición de facer outra cousa, cando antes existía a potestade para facela e sen que sexa incompatible coa cousa que se manda facer? Se esta suposición resulta artificial ou irracional, entón non pode ser racional manter que o requisito de ter xuízos con xurado en certos casos sexa una prohibición diso noutros casos.

A potestade de constituír tribunais é, á súa vez, un poder para determinar a maneira de xulgar e, en consecuencia, se a Constitución non di nada sobre o tema de xurados, o poder lexislativo terá a liberdade de adoptar esta institución ou de non facelo. Esta discrecionalidade está limitada polo requirimento expreso de ter xuízos con xurado en todos os casos criminais, pero está claro que se mantén a discrecionalidade en relación coas causas civís, ao haber un silencio absoluto sobre este tema. A especificación dunha obrigación a xulgar todas as causas criminais de certa maneira, de feito exclúe a obrigación ou necesidade de empregar a mesma forma en causas civís, pero non limita *o poder* da rama lexislativa para utilizar esta forma se o considera apropiado. Polo tanto, pretender que o corpo lexislativo nacional non poderá facer uso dunha liberdade absoluta á hora de decidir que todas as causas civís de xurisdición federal sexan xulgadas por xurados, resulta ser unha limitación sen base xurídica ningunha.

Destas observacións dérvase a seguinte conclusión: que non estará abolido o xuízo con xurado en casos civís, e que o uso que se intentou facer das máximas citadas resulta de todo punto contrario á razón e ao sentido común, e polo tanto inadmisibile. Mesmo se estas máximas tivesen un sentido técnico preciso que se correspondese coas ideas destes individuos que as citan, e

non é o caso, seguirían sen ser aplicables a unha Constitución de Goberno. O sentido natural e obvio das súas disposicións será o verdadeiro criterio de interpretación a aplicar en relación con este tema, e non unhas regras técnicas.

Despois de ver que as máximas que se empregaron como fundamento polos adversarios da Constitución non sosteñen o uso que fan delas, esforcémonos por determinar como utilízalas de maneira cabal, e cal é o seu verdadeiro sentido. A mellor forma de facer isto é con exemplos. O plan constituínte declara que o poder do Congreso, é dicir, do *corpo lexislativo nacional*, estenderase a determinados casos que están enumerados. Esta especificación de exemplos concretos evidentemente exclúe calquera pretensión dunha autoridade lexislativa xeral porque, se a intención fose a de establecer unha autoridade xeral, entón unha cesión positiva de poderes especiais sería absurda e sen utilidade ningunha.

Do mesmo modo, a Constitución declara que a autoridade xudicial da xudicatura federal esténdese a certos casos concretos, que están especificados. Este listado de casos determina os límites precisos máis alá dos cales non poden estender a súa xurisdición os tribunais federais, porque esta especificación sería nula se non excluísese calquera idea de autoridade máis extensa que os obxectos enumerados como da súa xurisdición.

Estes exemplos poderían ser suficientes para aclarar as máximas mencionadas e demostrar a maneira en que se deberían utilizar. Pero para evitar calquera posibilidade de malos entendidos sobre este tema, engadirei un caso máis para demostrar o uso apropiado destas máximas e o abuso que fixo delas.

Supoñamos que polas leis deste Estado³⁷¹ unha muller casada non pode traspasar o seu patrimonio a outra persoa, e que o corpo lexislativo, considerando isto como un mal, lexislase que podía dispoñer da súa propiedade por medio dun

³⁷¹ Nova York. (N. dos T.).

escrito executado en presenza dun maxistrado. En tal caso non hai dúbida de que a especificación implicaría unha exclusión de calquera outro tipo de traspaso, porque a muller non tiña ningún poder anterior para traspasar a súa propiedade e a especificación determina a vía concreta que deberá empregar para alcanzar este fin. Supoñamos, ademais, que nunha parte posterior do mesmo acto declarase que ningunha muller poderá traspasar un patrimonio dun certo valor sen o consentimento de tres dos seus familiares máis próximos, indicado pola súa firma no escrito. Poderíase inferir desta regra que unha muller casada non poderá traspasar unha propiedade de valor inferior cun escrito que mostre a aquiescencia dos seus familiares? Esta interpretación é tan absurda que non merece ser refutada e, non obstante, é precisamente a posición que deben demostrar os que argumentan que os xuízos con xurado están abolidos nos casos civís por estar expresamente previstos nos casos de natureza criminal.

Destas observacións quedará indudablemente claro que a Constitución proposta en ningún caso elimina os xuízos con xurado. Tamén é verdade que en canto ao que realmente lle vai interesar á gran maioría da xente con respecto ás controversias entre individuos, esa institución quedará na mesma situación na que está baixo as constitucións estatais, e en modo ningún verase alterada ou influída pola adopción do plan baixo consideración. Esta aseveración baséase en que a xudicatura nacional non terá xurisdición nestes casos, polo que seguirán sendo xulgados, como ata agora, só polos tribunais estatais, segundo ditén as respectivas constitucións e leis estatais. Todas as causas sobre bens raíces, salvo cando entren en cuestión títulos por cesións de terra feitas por outros Estados, e todas as demais controversias entre cidadáns dun mesmo Estado, estarán exclusivamente baixo a xurisdición dos tribunais estatais, salvo os casos relativos a violacións positivas dos Artigos da Unión por actos dos corpos lexislativos estatais. Se engadimos a isto que

as causas do almirantado, e case todas as demais que son de xurisdición de equidade, se deciden baixo o Goberno actual sen a intervención dun xurado, todo iso lévanos a inferir que a forma actual desta institución non se verá influída moi extensamente pola alteración proposta para o noso sistema de goberno.

Aínda que só concorden nisto, tanto amigos como adversarios do plan constituínte están de acordo no valor que atribúen aos xuízos con xurado. Se hai algunha diferenza entre eles, é esta: os primeiros ven aos xurados como unha valiosa salvagarda da liberdade, mentres que os últimos os representan como o paladio mesmo dun Goberno libre. Pola miña parte, canto máis observei o funcionamento desta institución, máis razóns atopei para tela en alta estima. Sería enteiramente superfluo examinar ata que punto merece ser considerado útil ou esencial nunha república representativa, ou canto maior mérito se merecerá como defensa contra a opresión por parte dun monarca hereditario, que como barreira á tiranía de maxistrados populares nun Goberno popular. Discusións deste tipo resultan máis intelectualmente interesantes que proveitosas politicamente, pois todos están convencidos da utilidade desta institución e do seu efecto favorable sobre a liberdade. Pero recoñezo que non son capaz de discernir un vínculo indisoluble entre a existencia da liberdade e os xuízos con xurado en casos civís. A arbitrariedade no procesamento de cargos públicos, nos métodos de enxuizar supostas ofensas e nos castigos por convencións arbitrarias, sempre semellaron ser as grandes máquinas do despotismo xudicial, e todas están relacionadas con procesos criminais. O xuízo con xurado en casos criminais, apoiado polo dereito de *habeas corpus*, parece ser o único que está afectado por esta cuestión, e ambos os dous están absolutamente resoltos no plan constituínte.

Díxose que o xuízo con xurado é unha salvagarda contra un exercicio opresivo do poder tributario, e isto merece ser examinado. É evidente que non pode ter ningunha influencia

sobre o corpo lexislativo en canto ao *importe* dos impostos, nin en canto aos feitos impossibly se refire, nin en canto á *regra* pola que se aplican os impostos. Polo tanto, se pode ter algunha influencia, terá que ser sobre o modo de recadalos e a conduta dos funcionarios encomendados coa execución da lexislación contributiva.

En canto á maneira de recadar impostos que se utiliza neste Estado de Nova York, baixo a nosa Constitución estatal os xuízos xa non contemplan o uso dun xurado na maioría dos casos. Normalmente os impostos recádanse polo procedemento máis inmediato do embargo e venda, como nos casos de alugueiros. Todos están de acordo en que isto resulta esencial para a eficacia das leis tributarias. Proceder a un dilatado proceso xudicial con xuízo para cobrar impostos debidos por algúns cidadáns, non é algo que se axuste ás esixencias do público nin fomenta o máis favorable para estes. A miúdo ocasionaría unha acumulación de maiores gastos que a suma orixinal do imposto debido.

En canto á conduta dos funcionarios de facenda, a disposición que prové que haxa xuízos con xurado en casos criminais ofrece a seguridade que buscamos. Os abusos deliberados da autoridade pública cando chegan a oprimir a un cidadán, e calquera tipo de extorsión oficial, son infraccións contra o Goberno libre polas cales poderán ser procesados e castigados os seus autores, segundo as circunstancias do caso.

A excelencia dos xuízos con xurado en casos civís parece relacionarse con circunstancias alleas á conservación da liberdade. O maior argumento ao seu favor é que resulta ser unha seguridade contra a corrupción. Ao haber sempre máis tempo e maiores oportunidades para influír nun corpo permanente de maxistrados que nun xurado constituído para esa ocasión, podemos supoñer que unha influencia tendente a corromper atoparía unha vía máis aberta cara ao primeiro grupo que cara ao segundo. Pero a forza desta consideración vese mitigada por outros factores. O shériff, que convoca os xurados ordinarios, e

os secretarios de tribunal que nomean aos xurados especiais, son funcionarios permanentes e, ao actuar de maneira individual, poden ser vistos como máis facilmente corruptibles que os xuíces, como corpo colectivo. Non é difícil discernir que estes funcionarios poderían actuar de maneira tan eficaz como uns xuíces corruptos, elixindo a membros do xurado que servisen os propósitos dunha das partes no xuízo. Ademais, parece xusto supoñer que sería máis fácil gañarse a uns membros do xurado tomados impropriamente do público, que gañarse a persoas que foron elixidas polo Goberno debido a súa rectitude e bo carácter. Aínda así, tendo en conta estas consideracións negativas, os xuízos con xurado seguirán sendo un valioso freo á corrupción. Aumentan enormemente os impedimentos ao éxito das prácticas corruptas. Na actualidade resulta necesario corromper tanto o tribunal coma ao xurado. Se o xurado errou claramente, o tribunal xeralmente mandará que haxa un novo xuízo, e en xeral resultará pouco proveitoso influír no xurado sen gañarse tamén ao tribunal. Polo tanto, aquí temos unha seguridade dobre e é fácil de apreciar que esta complicada axencia tende a manter a pureza de ambas as dúas institucións. Ao aumentar os obstáculos ao éxito, tende a desanimar calquera intento por manchar a integridade de calquera deles. As tentacións para prostituírse que terán que resistir os xuíces, serán sen dúbida menos numerosas cando se require a colaboración dun xurado que cando eles mesmos teñen a autoridade exclusiva en todas as causas.

Deixando entón a un lado as dúbidas que formulei en canto á importancia que terán os xuízos con xurado en casos civís para a protección da liberdade, admito que na maioría dos casos é un método excelente para decidir cuestións de propiedade, se se seguen unhas regras adecuadas. Só por iso xa se merecería unha disposición constitucional, se se puidesen fixar os límites aos que debería estenderse. Hai non obstante en todos os casos gran dificultade a este respecto e calquera que non esté obnubilado polo entusiasmo deberá recoñecer o feito de que, nun

Goberno federal, esta dificultade será bastante maior, ao estar formado por un conxunto plural de sociedades con ideas e institucións que varían entre si de maneira manifesta. Pola miña parte, cada vez que examino o tema síntome máis convencido da realidade dos obstáculos que evitaron a inclusión dunha disposición sobre isto no plan constituínte, segundo nos informan fontes fidedignas.

A gran diferenza entre os límites dun xuízo con xurado en distintos Estados non é en xeral algo moi coñecido, e como terá unha considerable influencia sobre a sentenza que ditaremos sobre a omisión da que se queixan, será necesaria unha explicación ao respecto. Os organismos xudiciais deste Estado de Nova York aseméllanse máis aos de Gran Bretaña que os de calquera outro Estado. Temos tribunais de *common law*, tribunais testamentarios (análogos en certos temas aos tribunais espirituais en Inglaterra), tribunais de almirantado, e un tribunal de chancelaría. Só predominan os xuízos con xurado nos tribunais de *common law*, aínda que con certas excepcións. En todos os demais hai un só xuíz que preside, e en xeral segue o seu curso no dereito eclesiástico ou civil sen a axuda dun xurado³⁷². En Nova Jersey hai un tribunal de chancelaría que funciona como o noso pero non hai nin tribunais de almirantado nin testamentarios no sentido en que están establecidos aquí. Nese Estado os tribunais de *common law* exercen a súa xurisdición en causas que aquí se deciden nos tribunais de almirantado e testamentarios e, por suposto, os xuízos con xurado están máis extendidos en Nova Jersey que en Nova York. Posiblemente pódase dicir que vai mesmo máis alá Pensilvania, pois non ten tribunal de chancelaría e os seus tribunais de *common law* teñen xurisdición

³⁷² Insinuouse erroneamente que o tribunal de chancelaría xeralmente vulga feitos controvertidos utilizando un xurado. En realidade é infrecuente que ese tribunal refira un caso a un xurado, e nunca é un requisito a menos que esté en dúbida a validez dun legado de bens raíces.

Argumento de *Brutus* na súa Carta Nº XIV. Vid. Bailyn, *Opus cit.*, Vol II, pp. 259 e ss. (N. dos T.).

de equidade. Existe un tribunal de almirantado pero non hai ningún tribunal testamentario, polo menos do tipo que temos nós. A este respecto Delaware seguiu o exemplo de Pensilvania. Maryland aseméllase máis a Nova York, e isto tamén aplícase a Virxinia, salvo que neste último existe unha pluralidade de xuíces de chancelaría. Carolina do Norte ten certas similitudes con Pensilvania, e Carolina do Sur con Virxinia. Creo, non obstante, que nalgúns dos Estados que teñen tribunais de almirantado propiamente ditos, as causas que lles chegan poden ser xulgadas por xurados. En Xeorxia só hai tribunais de *common law*, e unha apelación tramítase directamente, de oficio, do veredicto dun xurado a outro xurado que se denomina especial, e que ten unha maneira particular de ser nomeado. En Connecticut non hai tribunais de chancelaría ou de almirantado como tal, e os seus tribunais testamentarios non teñen xurisdición contenciosa. Os seus tribunais de *common law* teñen xurisdición de almirantado e, ata certo punto, de equidade. A súa Asemblea Xeral é o único tribunal de chancelaría para casos importantes. En Connecticut, polo tanto, os xuízos con xurado esténdense *na práctica* máis alá que en ningún outro Estado citado ata agora. Entendo que Rhode Island é neste sentido bastante parecido a Connecticut. En canto á conxunción de xurisdicións de lei, equidade e almirantado, Massachusetts e Nova Hampshire están nunha situación similar. Nos catro Estados do este os xuízos con xurado teñen un fundamento máis extenso que nos demais Estados e ademais teñen unha peculiaridade que ningún outro chega ter en tal grao: permítese a apelación *de oficio* dun xurado a outro ata que se consiga dous veredictos de tres a favor dunha parte.

Deste repaso concluímos que existe unha diversidade palpable entre os diversos Estados, tanto na forma coma na extensión do uso dos xurados en casos civís. Deste feito xorden as seguintes reflexións obvias: primeiro, que a Convención non ía poder establecer unha regra xeral que se correspondese coas

circunstancias de todos os Estados; e segundo, que tomar o sistema dun Estado como patrón sería tan arriscado ou máis que omitir calquera disposición ao respecto, deixando que sexa determinado por regulación legislativa, tal e como se fixo no proxecto de Constitución.

As propostas que se fixeron para suplir esta omisión en realidade serviron para mostrar a dificultade diso, pero sen resolvelo. A minoría de Pensilvania propuxo a seguinte expresión a este fin: «os xuízos con xurado manteranse como ata agora». Sosteo que isto non tería sentido ningún e sería nulo. Temos que entender necesariamente que o *obxecto* de todas as disposicións xerais da Constitución é, na súa capacidade unida ou colectiva, os Estados Unidos. É evidente que os xuízos con xurado son coñecidos en cada Estado por separado, con certas limitacións, pero nos Estados Unidos *como tal* son totalmente descoñecidos porque o actual Goberno federal non ten ningún poder xudicial. En consecuencia, non hai ningún antecedente apropiado nin estrutura anterior ao que se poida referir o término de *ata agora*. Polo tanto, esta expresión estaría desprovista dun sentido preciso e resultaría inoperante debido á súa falta de concreción.

Por unha parte, a forma desta disposición non conseguiría cumprir o propósito dos seus autores, e por outra parte, se capto ben a súa intención, resulta inadecuada en si. Entendo que faría que se xulguen causas con xurados nos tribunais federais cando no Estado onde se acha este tribunal utilizaríase ese tipo de xuízo nun caso parecido nos tribunais do devandito Estado. É dicir, as causas de almirantado deberán ser xulgadas así en Connecticut pero non en Nova York. O funcionamento caprichoso dun método tan variado para xulgar casos similares baixo un mesmo Goberno é en si razón suficiente para facer que sexa contraria a ela toda persoa cunha opinión ben formada. O que unha causa fose xulgada con ou sen xurado dependería en gran número de casos da situación accidental do tribunal e das partes implicadas.

Pero na miña opinión esta non é a maior das obxeccións. Teño unha profunda e decidida convicción de que existen moitos casos en que non é factible ter un xuízo con xurado. Penso sobre todo en casos que concernen á paz pública con outras nacións, é dicir, na maioría dos casos que versan sobre cuestións de dereito internacional. Entre outros, todos os casos de presas de guerra son desta natureza. Non se pode supoñer que sexan competentes os xurados en investigacións que requiren un coñecemento completo das leis e dos usos internacionais e, ás veces, estarán baixo a influencia de impresións que evitarán que presten suficiente atención ás consideracións das políticas públicas que deberían guiar as súas investigacións. Está claro que sempre existirá o perigo de que se infrinxan os dereitos doutras nacións polas súas decisións e isto podería ser motivo de represalias e guerras. O campo apropiado para os xurados é a determinación de cuestións de feito pero, na maioría dos casos, as consecuencias xurídicas están mesturadas cos feitos de tal maneira que fai impracticable distinguir entre as dúas.

En relación con causas de presas bélicas, engade gran peso a este comentario o mencionar que a forma de xulgalas foi considerada merecedora dunha regulación concreta en diversos tratados entre potencias europeas e que, segundo estes tratados, en Gran Bretaña decídense en última instancia ante o rei mesmo no seu Consello Privado, e alí reexamínanse tanto os feitos coma cuestións de dereito. Isto é suficiente para demostrar que resultaría impolítico incluír unha disposición fundamental na Constitución que fixese que os sistemas estatais fosen un patrón para o Goberno nacional neste tema, e que sería perigoso cargar ao Goberno con calquera disposición constitucional que non sexa indiscutiblemente apropiada.

Teño conviccións igualmente firmes de que xorden grandes vantaxes de separar a xurisdición de equidade da legal, e que as causas que pertencen á primeira categoría serían inapropiadas para xurados. Os tribunais de equidade úsanse

notable e principalmente para resolver *casos extraordinarios* que constitúen *excepciones* ás regras xerais³⁷³. Se a xurisdición destes casos xuntárase coa xurisdición ordinaria, tendería a desaxustar as regras xerais e a someter cada caso que xorde a unha determinación *especial*, mentres que unha separación dos dous ten o efecto contrario, convertendo a cada un en sentinela do outro, mantendo a cada un dentro duns límites apropiados. Ademais, as circunstancias que fan que certos casos sexan apropiados para un tribunal de equidade, en moitas ocasións son tan curiosas e complexas que resultan incompatibles coa natureza dos xuízos con xurado. A miúdo requiren unha investigación tan longa, detallada e crítica que resultaría inviable para persoas que teñen outras ocupacións e que se ven obrigadas a tomar unha decisión antes de poder volver ao seu traballo. As características claves deste tipo de xuízo son a simplicidade e a celeridade, as cales esixen que o asunto a decidir se limite a un punto obvio. A litigación que acostuma ser común nos tribunais de chancelaría a miúdo inclúe una longa lista de detalles minuciosos e dispares.

É verdade que a división da xurisdición en legal e de equidade é unha particularidade do sistema de xurisprudencia inglés, sendo este o modelo seguido en varios Estados de América. Pero tamén é verdade que, entre os casos en que se dan ambas as dúas xurisdicións, non houbo ningún exemplo de xuízo con xurado. Esta separación resulta esencial para preservar a esta institución na súa pureza orixinal. A natureza dun tribunal de equidade permite facilmente a extensión da súa xurisdición a cuestións de lei, pero pódese sospeitar que un intento de ampliar a xurisdición dos tribunais de lei a cuestións de equidade non só desaproveitará as vantaxes que se derivan dos tribunais de chancelaría, segundo a intención coa que foron

³⁷³ É verdade que os principios que gobernan este paliativo agora redúcense a un sistema regularizado, pero tamén é verdade que principalmente refírense a circunstancias *especiais*, que constitúen excepcións ás regras xerais.

establecidos neste Estado, senón que ademais tenderá a cambiar paulatinamente a natureza dos tribunais de lei e a socavar os xuízos con xurado, ao introducir cuestións demasiado complexas para ser decididas desta xeito.

Estas parecéronme razóns concluíntes que obraban en contra de incorporar os sistemas de todos os Estados na estrutura da xudicatura nacional, o cal se supón que é o proxecto da minoría de Pensilvania. Examinemos agora ata que punto poderá remediar o suposto defecto a proposta de Massachusetts. Propuxeron o seguinte: «en accións civís entre cidadáns de distintos Estados, cada cuestión de feito, que xurda en *accións de common law*, poderá ser xulgada por un xurado se as dúas partes ou unha delas llo pedisen».

No mellor dos casos, esta disposición limítase a un só tipo de causas. É xusto inferir diso que a Convención de Massachusetts considerou este tipo como o único das causas federais en que sería apropiado realizar un xuízo con xurado, ou ben que se desexaban unha disposición máis extensa, non atoparon a forma práctica de deseñar unha que conseguise o seu fin de maneira acertada. Se foi o primeiro, a omisión dunha disposición sobre un aspecto tan parcial nunca se poderá considerar como unha imperfección grave do sistema. Se foi pola outra razón, ofrece clara evidencia da extrema dificultade que hai en conseguilo.

Pero isto non é todo: se nos centramos nas observacións xa feitas sobre os tribunais que funcionan nos diversos Estados da Unión e os diversos poderes que exercen, veremos que non hai expresións máis vagas ou imprecisas que as empregadas ao describir a *que* tipos de causas se quería estender o dereito a ter un xuízo con xurado. Neste Estado os límites entre accións de *common law* e de xurisdición de equidade determínanse seguindo as regras establecidas en Inglaterra ao respecto. En moitos outros Estados os límites son menos exactos. Nalgúns, calquera causa é xulgada nun tribunal de *common law* e por iso cada acción pode ser considerada como de *common law*,

e ser decidida por un xurado se o prefiren así ambas as dúas partes, ou unha delas. Polo tanto, se seguísemos esta proposta, introduciríamos a mesma irregularidade e confusión que mostramos como resultado da disposición proposta pola minoría de Pensilvania. Nun Estado unha causa determinaríase ante un xurado se ambas as dúas partes ou unha delas o piden, pero noutro Estado un caso similar terá que ser decidido sen a intervención dun xurado porque a xudicatura do devandito Estado non ten a mesma xurisdición de *common law*.

Por iso, é obvio que a disposición de Massachusetts sobre este tema non pode funcionar como unha regra xeral se non se adopta un plan uniforme con respecto aos límites de xurisdición entre *common law* e dereito de equidade nos diversos Estados. A preparación dun plan así sería, de por si, unha tarefa ardua que requeriría moito tempo para madurar. Se non imposible, sería polo menos moi difícil propoñer unha regra xeral que resultase aceptable para todos os Estados da Unión ou que se axustase perfectamente ás diversas institucións estatais.

Talvez se pregunten por que non se seguiu o exemplo da Constitución deste Estado de Nova York, tomándoa como patrón para os Estados Unidos, xa que a sinalei como un bo exemplo. En resposta direi que non parece moi probable que os demais Estados compartan a mesma opinión que nós sobre as nosas institucións. É normal supoñer que ata agora sentíronse máis convencidos polas súas propias Constitucións, e que cada un loitaría pola súa favorita. Se o plan de tomar un Estado como modelo para todo o conxunto se tivese ideado na Convención, podemos supoñer que a adopción dun modelo nese corpo tería sido complicada pola predilección de cada representante cara ao seu propio Goberno. É difícil saber cal dos Estados se tería tomado como modelo. Demostramos que moitos deles terían sido inapropiados. Só podemos facer especulacións en canto a se nestas circunstancias sería máis probable que se elixira como patrón a Nova York ou a outro Estado. Pero supoñendo

que a Convención tivese efectuado unha selección xuízosa, aínda así habería un grave perigo de que xurdisen receos e desconformidade nos demais Estados pola parcialidade que se mostrara cara ás institucións dun Estado concreto. Os inimigos do plan terían a man un bo pretexto para fomentar unha multitude de prexuízos locais contra a Constitución, que talvez terían ameazado considerablemente a ratificación final.

Para evitar a prolixidade derivada de ter que definir os casos aos que se estenderán os xuízos con xurado, nalgunha ocasión determinados cidadáns con temperamento entusiasta propuxeron que se podería ter incluído unha disposición que os establecía en todos os casos. Creo que non existen precedentes deste tipo en ningún membro da Unión e as consideracións xa formuladas ao comentar a proposta da minoría de Pensilvania satisfarán sobradamente as esixencias de calquera mente cabal para fundamentar a convicción de que tería sido un erro imperdonable establecer, no plan da Convención, que se celebren xuízos con xurado en *todos* os casos.

En breve, canto máis o consideremos, máis ardua parecerá a tarefa de deseñar unha disposición de tal forma que non exprese algo que sexa ou ben insuficiente para alcanzar o seu propósito, ou ben tan excesivo que resulte desaconsellable, evitando á vez abrir outras fontes de oposición ao obxectivo magno e esencial de establecer un Goberno nacional firme.

En cambio, síntome convencido de que as diversas formas de enfocar o tema que adoptamos no transcurso destas observacións terán feito moito por disolver as suspicacias ao respecto que sentisen individuos cunha mentalidade aberta. Demostrouse que a seguridade da liberdade só está en cuestión en canto a ter xuízos con xurado en casos criminais, e o plan constituyente xa prové para isto da maneira máis extensa posible. Incluso na maioría dos casos civís, e naqueles casos que lles poden interesar ao gran conxunto da comunidade, segundo o plan constituínte ese tipo de xuízo permanecerá totalmente

vixente, integramente e sen variación, sen estar de ningún modo abolido, mantendo o establecido nas constitucións estatais³⁷⁴. Existen ademais dificultades, senón insuperables, polo menos de certo peso, á hora de incluír na Constitución dos Estados Unidos unha disposición precisa e apropiada ao respecto.

Os que mellor xulgan este tema menos ganas terán de establecer constitucionalmente os xuízos con xurado en casos civís, e máis dispostos estarán a admitir que os cambios que suceden continuamente nos asuntos sociais, poden facer que outro modo de determinar cuestións de propiedade sexa preferible en moitos casos nos que agora prevalece ese tipo de xuízo. Pola miña parte recoñezo estar convencido de que, incluso neste Estado de Nova York, podería ser vantaxoso estendelo a algúns casos aos que actualmente non se aplica, e tamén podería resultar vantaxoso limitalo noutros. Todo individuo razoable estará de acordo en que non se debería permitir en todos os casos. Os exemplos de reformas que recortan o seu antigo alcance, tanto nestes Estados como en Gran Bretaña, ofrecen clara evidencia de que foi atopada inconveniente a súa extensa aplicación no pasado e permítenos supoñer que no futuro a experiencia poderá mostrar o acertado e útil que será o facer outras excepcións ao seu uso. Sospeito que resulta imposible, pola natureza mesma do xurado, fixar o punto salubre que non se debería sobrepasar no funcionamento desta institución, e isto é para min un argumento sólido a favor de deixar o tema á discreción da rama lexislativa.

Agora recoñécese claramente que este é o caso en Gran Bretaña, e igualmente no Estado de Connecticut. Pero podemos afirmar con certeza que, desde a Revolución, os xuízos con xurado sufriron ameazas máis frecuentes neste Estado³⁷⁵ do que sucedeu durante este periodo en Connecticut ou Gran Bretaña, aínda que teñan na nosa Constitución estatal un

³⁷⁴ Véxase o Artigo N° 81, no cal se examina e refuta a suposición da súa abolición por ter investido no Tribunal Supremo a xurisdición de apelación en cuestións de feito.

³⁷⁵ De Nova York. (N. dos T.).

artigo que os garante expresamente. Podemos engadir que estas ameazas xeralmente xurdiron de individuos que buscan convencer ao pobo de que son os máis cálidos defensores da liberdade popular, pero que rara vez permiten que obstáculos constitucionais lles limiten na súa carreira preferida. En realidade, do único do que un pode depender substancialmente para lograr uns resultados permanentes é da *natureza* xeral dun Goberno. Aínda que non sexan de todo inútiles as disposicións particulares, teñen moita menos virtude e eficacia do que se lles acostuma outorgar. A carencia das mesmas nunca constituirá, para alguén con discernimento, unha obxección decisiva a un plan de Constitución que reúne as principais características dun bo Goberno.

Desde logo que soa bastante severo e extraordinario alegar que a liberdade non está protexida nunha Constitución que establece expresamente os xuízos con xurado para casos criminais, polo feito de non facelo tamén en casos civís, cando é ben sabido que Connecticut, o Estado que sempre foi considerado como o máis populista da Unión, non ten disposicións constitucionais que institúan os xurados en ningún dos dous tipos de casos.

Publius [Hamilton]

Número 84

Resposta a obxeccións varias

The New York Packet, 12 de agosto de 1788

No transcurso do anterior repaso á Constitución, presentei e esforceime por responder á maioría das obxeccións que apareceron contra ela. Non obstante, hai unhas cantas que non encaixaban de maneira natural en ningún dos temas, ou que foron esquecidas no seu momento. Comentarémolas agora pero, ao ternos estendido tanto, buscaremos a brevidade, incluíndo nun mesmo capítulo todas as miñas observacións sobre estes puntos tan diversos.

Das obxeccións restantes, a de maior peso é a de que o plan constituínte non contén unha declaración de dereitos³⁷⁶. Entre as respostas que se deron a iso, unha que foi mencionada en varias ocasións é que as Constitucións de varios Estados están na mesma situación, e engadirei que Nova York é un deles. No obstante, algúns dos maiores defensores dunha declaración de dereitos opóñense ao novo sistema e profesan unha admiración ilimitada pola constitución deste Estado. Para xustificar o seu celo neste tema argumentan dúas cousas: unha, que a pesar de que a Constitución de Nova York non ten unha declaración de dereitos no seu prólogo, contén no corpo do texto diversas disposicións a favor de privilexios e dereitos concretos que, en esencia, resultan ser o mesmo; e que a Constitución adopta en toda a súa extensión a *common law* e as leis estatutarias de Gran Bretaña, polo cal están igualmente asegurados moitos outros dereitos non expresados nela.

Ao primeiro respondo que, ao igual que a Constitución deste Estado, a Constitución proposta pola Convención contén un certo número destas disposicións. Á parte das que se relacionan coa estrutura do Goberno, atopamos o seguinte no artigo I, sección 3, cláusula 7: «Nos casos de procesamento por responsabilidades políticas, o alcance da sentenza non irá máis alá da destitución do cargo e a inhabilitación para ocupar e gozar calquera emprego honorífico, de confianza ou remunerado, nos Estados Unidos; pero o individuo condenado quedará suxeito, non obstante, a que se lle poida acusar, axuizar, xulgar e castigar de acordo coa lei». A sección 9 do mesmo artigo di na cláusula 2 que: «O dereito do *habeas corpus* non se suspenderá, salvo cando a seguridade pública o esixa nos casos de rebelión ou invasión». A cláusula 3 di que: «Non se aplicarán decretos de proscrición nin leis retroactivas». A cláusula 7 expresa que

³⁷⁶ «Bill of Rights», no inglés orixinal. *Brutus* realiza esta crítica na súa Carta Nº IX. Vid. B. Bailyn, *Opus cit.*, Vol II, p. 42-44. (N. dos T.).

«Os Estados Unidos non concederán ningún título de nobreza e ningunha persoa que ocupe un emprego público, remunerado ou honorífico, aceptará ningún regalo, emolumento, emprego ou título, sexa da clase que for, de calquera monarca, príncipe ou Estado estranxeiro, sen consentimento do Congreso»³⁷⁷. O artigo 3, sección 2, cláusula 3 determina que «todos os delitos serán xulgados por medio dun xurado, excepto nos casos de acusación por responsabilidades oficiais, e o xuízo de que se fala terá lugar no Estado no que se cometese o delito; pero cando non se tivese cometido dentro dos límites de ningún Estado, o xuízo celebrarase no lugar ou lugares que o Congreso dispuxese por medio dunha lei». A sección 3 do mesmo artigo di que «A traizón contra os Estados Unidos só consistirá en facer a guerra na súa contra ou en unirse aos seus inimigos, impartíndolles axuda e protección. A ningunha persoa se lle condenará por traizón se non é sobre a base da declaración das testemuñas que presenciase o mesmo acto perpetrado abertamente, ou dunha confesión en sesión pública ante un tribunal». E a cláusula 3 da mesma sección indica que «O Congreso estará facultado para fixar a pena que corresponda á traizón; pero ningunha sentenza por causa de traizón poderá privar do dereito de herdar ou de transmitir bens por herdanza, nin producirá a confiscación dos seus bens máis que en vida da persoa condenada»³⁷⁸.

Talvez sexa importante preguntarse se estes exemplos non serán, en suma, de similar importancia que calquera cláusula que atopamos na Constitución deste Estado de Nova York. Talvez as maiores seguridades para a liberdade e o republicanismo de todas as que contén o proxecto constitucional, son o establecemento do dereito de *habeas corpus*, a prohibición de leis *retroactivas* e de *títulos de nobreza, sobre o cal non temos*

³⁷⁷ Aínda que o autor cita isto como da cláusula 7, a estrutura actual da Constitución dos EE.UU. o sitúa na cláusula 8. (N.dos T.).

³⁷⁸ Aínda que o cita isto como da cláusula 3, a estrutura actual da Constitución dos EE.UU. o sitúa na cláusula 2. (N.dos T.).

unha disposición correspondente na nosa Constitución estatal. Os instrumentos preferidos e máis formidables da tiranía foron sempre a tipificación dun crime tras a comisión do feito, é dicir, o expoñer a alguén a un castigo por facer algo que non contraviña ningunha lei cando o fixo, xunto coa práctica de encarceramentos arbitrarios. Ben paga a pena repetir aquí as observacións do xuízoso Blackstone³⁷⁹ con referencia a isto último: «quitarlle a alguén a súa vida ou confiscar a súa propiedade con violencia, sen acusación nin xuízo, sería un acto de despotismo tan flagrante e notorio que transmitiría inmediatamente a alarma de tiranía por toda a nación; pero levarlle apresurada e secretamente ao cárcere, onde os seus sufrimentos son ignorados ou esquecidos, é unha forma menos pública, menos chocante, e polo tanto *unha máquina máis perigosa* de Goberno arbitrario». Como remedio a esta maldade fatal móstrase particularmente enfático nos seus encomios ao principio de *habeas corpus*, o cal, noutro lugar, cualifica de «*baluarte* da Constitución británica»³⁸⁰.

Nada fai falta dicir para mostrar a importancia da prohibición de títulos nobiliarios. É correcto dicir dela que constitúe a pedra angular do Goberno republicano, pois mentres exista esta exclusión nunca poderá haber un perigo serio de que o Goberno sexa outra cousa que do pobo.

En canto ao segundo, é dicir, ao suposto establecemento pola Constitución da *common law* e do dereito estatutario³⁸¹, responderei que están expresamente suxeitos «ás alteracións e disposicións que a asemblea lexislativa faga en relación con iso cada certo tempo». Polo tanto, poden ser derogados en calquera momento polo poder lexislativo ordinario e, por suposto, non

³⁷⁹ Véxase *Commentaries*, de Blackstone

[William Blackstone, *Commentaries on the Laws of England*. Oxford: 1769; Vol. I, p. 36. N. dos T.].

³⁸⁰ *Idem*, Vol. IV, p. 438.

³⁸¹ Aquí parece ser que o autor estase refirindo á Constitución de Nova York, con relación ao segundo parágrafo deste capítulo. (N. dos T.).

posúen rango constitucional. O único propósito da declaración foi recoñecer o dereito antigo e disipar as dúbidas que puideran xurdir a raíz da Revolución. En consecuencia, isto non pode ser considerado como parte dunha declaración de dereitos que, baixo as nosas constitucións, terán que ser entendidas como limitacións ao poder do Goberno.

Comentouse varias veces que as declaracións de dereitos son orixinariamente acordos entre reis e os seus súbditos, que limitaban as prerrogativas e favorecían os privilexios, para manter uns dereitos que non foran entregados ao príncipe. Así, os baróns, espada en man, obtiveron a *Magna Carta* do rei Xoan³⁸², e así foron as confirmacións posteriores desta carta polos sucesivos príncipes. Así sucedeu coa *Petición de Dereitos*³⁸³, á cal asentiu Carlos I ao principio do seu reinado, e tamén coa Declaración de Dereitos presentada polos Lores e os Comúns ao príncipe de Orange en 1688, que logo foi convertida nunha acta do Parlamento: a Carta de Dereitos. Polo tanto, é evidente que, de acordo co seu significado orixinario, non se aplican ás Constitucións, que están expresamente fundadas sobre o poder do pobo e executadas polos seus representantes e servidores inmediatos. Estritamente falando, o pobo non cede nada, pois ao conservalo todo, non necesita establecer limitacións concretas. «*Nós, o pobo dos Estados Unidos, a fin de [...] asegurar os beneficios da Liberdade para nós mesmos e para os nosos descendentes, aprobamos e establecemos esta Constitución para os Estados Unidos de América*»³⁸⁴. É mellor este recoñecemento de dereitos populares que os volumes de aforismos que constitúen o prato forte de varias das nosas declaracións de dereitos estatais, e que soarían mellor nun tratado de ética que nunha Constitución.

³⁸² En 1215. Véxase artigo N° 26 *supra*. (N. dos T.).

³⁸³ En 1628. (N. dos T.).

³⁸⁴ Constitución dos EE.UU., preámbulo. (N.dos T.).

Un listado meticuloso de dereitos concretos resulta moito menos acorde cunha Constitución como a que estamos considerando, cuxo propósito é simplemente o de regular os intereses políticos xerais da nación, que cunha Constitución reguladora de todas as preocupacións persoais e privadas. Polo tanto, se o forte clamor contra o plan constituínte estivese ben fundado neste aspecto, entón ningún epíteto de reprobación sería excesivo para a Constitución deste Estado de Nova York. Pero a verdade é que ambas conteñen todo o que sería razoable desexar en relación cos seus obxectivos.

Irei máis alá e direi que as declaracións de dereitos no sentido e na medida en que son esixidas, non só resultan innecesarias na Constitución proposta, senón que son mesmo perigosas. Conterían varias excepcións a poderes que non foron outorgados e por iso ofrecerían un pretexto claro para reivindicar máis do que se outorgou. Por que declarar que non se pode facer algo cando non existe un poder para facelo? Por exemplo, por que habería que dicir que non se limitará a liberdade de prensa, cando non se outorgou ningún poder polo cal impoñer as devanditas restricións? Non argumentarei que unha disposición así outorgaría un poder regulatorio, pero é evidente que ofrecería ás persoas que estivesen dispostas a usurpar ese poder, un pretexto plausible para reivindicalo. Poderían dicir, con aparencia de estar no certo, que a Constitución non debería ser acusada de absurda por incluír medidas contra o eventual abuso dun poder que non outorga, e que a disposición contra restricións á liberdade de prensa mostra unha clara implicación de que se ía conferir ao Goberno nacional un poder para prescribir as regulacións apropiadas ao respecto. Isto pode servir como exemplo dos numerosos apoios que ofrecería á doutrina dos poderes implícitos³⁸⁵ ou ser indulxente coa obsesión por dispoñer dunha declaración de dereitos.

³⁸⁵ «Constructive powers», en inglés orixinal. (N. dos T.).

No tema da liberdade de prensa, aínda que se dixo moito ao respecto, non podo evitar engadir un comentario ou dous: en primeiro lugar, observo que non hai nin unha sílaba ao respecto na Constitución deste Estado. Segundo, declaro que todo o que se dixo sobre iso nas Constitucións doutros Estados non ten peso ningún. Que significa a declaración de que «a liberdade de prensa manterase inviolable»? Que é a liberdade de prensa? Quen pode definila de maneira que non inclúa unha marxe excesiva que permita eludila? Sosteo que non é practicable e diso chego a inferir que, non importa que elegantes sexan as declaracións que se inclúan en calquera Constitución sobre este tema, a seguridade diso dependerá totalmente da opinión pública e do espírito xeral do pobo e do Goberno³⁸⁶. Ao final, é nestes últimos elementos onde debemos buscar a única base sólida de todos os nosos dereitos, como xa indicamos noutra ocasión.

Só queda un ángulo máis que examinar para concluír o tema. A pesar de todas as proclamas que escoitamos, en realidade a Constitución é, en si mesma e en todo sentido racional e útil, *unha declaración de dereitos*. As diversas declaracións de dereitos en Gran Bretaña forman a súa Constitución, e á inversa, a Constitución de cada Estado constitúe a súa Declaración de

³⁸⁶ Para demostrar que hai un poder na Constitución que se poderá utilizar para influír na liberdade de prensa, recorreron ao exemplo do poder impositivo. Dixeron que é posible establecer aranceis tan altos sobre publicacións que funcionarían como una prohibición delas. Non sei por que lóxica poden manter que declaracións a favor da liberdade de prensa nas Constitucións estatais poderán ser un impedimento constitucional á imposición polas asembleas lexislativas estatais de aranceis sobre publicacións. Non poden pretender que aranceis de calquera grao, aínda que sexan baixos, limitarían a liberdade de prensa. Sabemos que os xornais son gravados en Gran Bretaña e, non obstante, é notorio que ese país goza da maior liberdade de prensa. E se se poden impoñer uns aranceis sen violar esa liberdade, é evidente que a súa cuantía está en mans do corpo lexislativo, regulado pola opinión pública. Por iso, ao final, non nos ofrecerán maior seguridade unhas declaracións xerais sobre a liberdade de prensa. Aínda que as constitucións estatais conteñan declaracións ao respecto, permiten as mesmas limitacións desta liberdade por medios tributarios como a Constitución proposta, que non contén declaración ningunha. Isto sería como declarar que o Goberno debería ser libre, os impostos non deberían ser excesivos, e que non se debería restrinxir a liberdade de prensa.

Esta obxección foi presentada, entre outros, por *Federal Farmer*. Vid. B. Bailyn, *The Debate on the Constitution, Opus cit.*, Vol. I, pp. 245 e ss. (N. dos T.).

Dereitos. Se adoptamos a Constitución proposta, constituirá a Declaración de Dereitos da Unión. Un dos obxectivos dunha declaración de dereitos non é o de declarar e especificar os privilexios políticos dos cidadáns na estrutura e administración do Goberno? Isto fíxose da maneira máis ampla e precisa no plan constituínte, incluíndo varias precaucións a favor da seguridade pública que non se atopan en ningunha das constitucións estatais. Outro obxectivo dunha declaración de dereitos non é o de definir certas inmunidades e formas de proceder en relación con determinadas cuestións personais e privadas? Xa vimos que isto tívose en conta nunha variedade de casos neste plan constitucional.

Volvendo entón ao sentido substancial dunha declaración de dereitos, é absurdo alegar que non se atopa no traballo da Convención. Poderán dicir que non chega o bastante lonxe, aínda que non será fácil demostralo, pero non é correcto dicir que non existe. A maneira de declarar os dereitos dos cidadáns resulta totalmente irrelevante, con tal de que se vexan plasmados nalgunha parte do instrumento que constitúe ao Goberno. Será por iso evidente que moito do que se dixo ao respecto descansa meramente en distincións verbais e nominais que se afastan da esencia da cuestión.

Outra obxección que, pola frecuencia con que se enuncia, supoñemos como fundamental, é esta: «resulta inapropiado (din os obxectores), conferir poderes tan grandes como os propostos ao Goberno nacional, pois a sede dese Goberno estará situada por necesidade demasiado lonxe para que o electorado dos Estados poida ter un coñecemento adecuado da conduta do corpo representativo»³⁸⁷. Se este argumento demostrase algo, sería que non debía haber un Goberno nacional. Os poderes que todo o mundo parece recoñecer como apropiados para outorgar á Unión non poderán ser encomendados con seguridade a un

³⁸⁷ *Brutus*, Cartas N° I e III, cit. (N. dos T.).

corpo que non está sometido a todos os controis necesarios. Pero hai suficientes razóns para poder demostrar que esta obxección en realidade non está ben fundada. Na maioría dos argumentos relacionados coa distancia hai unha palpable ilusión por parte da imaxinación. Cales son as fontes de información polas cales han de decidir os habitantes do condado de Montgomery sobre a conduta dos seus representantes na asemblea lexislativa deste Estado? Non poderán beneficiarse dunha observación directa, pois isto só será o caso con cidadáns que estén no lugar. Polo tanto, terán que depender da información de persoas intelixentes e nas que confíen. Como obterán estas persoas a súa información? Está claro que a conseguirán pola natureza das medidas públicas, por publicacións oficiais, por correspondencia cos seus representantes, e por vía doutras persoas que residen no lugar das deliberacións. Isto non só se aplica ao condado de Montgomery, senón a todos os condados que estén a certa distancia da sede do Goberno.

Tamén é evidente que as mesmas fontes de información estarán dispoñibles para o pobo en relación coa conduta dos seus representantes no Goberno nacional, e os impedimentos a unha comunicación sen trabas, presuntamente causados pola distancia, estarán sobradamente compensados polos efectos da vixilancia que levarán a cabo os Gobernos estatais. O corpo executivo e lexislativo de cada Estado actuará como un sentinela que vixía aos funcionarios de cada departamento da administración nacional. Posto que será da súa competencia o adoptar e manter un sistema regular e eficaz de vixilancia, estes corpos sempre terán información sobre o comportamento daqueles que representan aos seus electorados nos consellos nacionais e poderán comunicar facilmente esta información ao pobo. A súa disposición a notificar á comunidade calquera tema que poida prexudicar os seus intereses será algo seguro, aínda que só sexa pola rivalidade do poder. Podemos concluír, con toda seguridade, que o pobo estará mellor informado da conduta

dos seus representantes nacionais por esa vía que por ningún outro medio que agora posúa para manterse informado sobre os seus representantes estatais.

Tamén hai que recordar que os cidadáns que habitan nos arredores ou na sede do Goberno terán, en todas as cuestións que afecten á liberdade e prosperidade nacional, os mesmos intereses que os que están a maior distancia, e estarán prestos para soar a alarma cando sexa necesario, para sinalar aos que participan en calquera proxecto daniño. A prensa será un mensaxeiro expeditivo de información que chegará ata os habitantes máis remotos da Unión.

Entre as obxeccións máis sorprendentes que apareceron contra a Constitución proposta, a máis extraordinaria e enganosa ten que ver coa falta dunha disposición sobre as débedas que se deben aos Estados Unidos. Isto foi representado como unha renuncia tácita a estas débedas e como un plan maligno para protexer aos debedores públicos morosos. Os xornais están cheos das recriminacións máis inflamatorias a este respecto, pero nada hai máis claro que o feito de que resulta ser algo completamente infundado, que xorde da extrema ignorancia ou falsidade. Á parte dos comentarios xa feitos sobre iso noutro sitio, observarei que é un ditado obvio do sentido común e unha doutrina de dereito político xa establecido que «*os Estados nin perden ningún dos seus dereitos, nin están liberados de ningunha das súas obrigacións por un cambio na forma do seu goberno civil*»³⁸⁸.

A última obxección de certo peso que recordo agora ten que ver co tema do gasto³⁸⁹. Aínda que fose verdade que a adopción do Goberno proposto ía ocasionar un aumento considerable do gasto, sería unha obxección ao plan que non debería ter peso algún.

³⁸⁸ Véxanse *Institutes*, de Rutherford, vol. 2, libro 2, cap.10, seccións 14 e 15; e de Grocio, *De iure Belli ac pacis* (1625), libro 2, cap. 9, seccións 8 e 9. (Thomas Rutherford, *Institutes of Natural Law; Being the Substance of a Course of Lectures on Grotius de iure Belli et Pacis*, Cambridge: 1754-56, 2 vol.). (N. dos T.).

³⁸⁹ Tema reiterado por *Brutus* nas súas Cartas Nº I, V, VI e VIII, cit. (N. dos T.).

A gran maioría dos cidadáns americanos están convencidos, e con razón, que a Unión constitúe a base mesma da súa felicidade política. Hai persoas de bo sentido en todos os partidos que case sen excepción concordan con que resulta imposible preservar a Unión baixo o sistema actual, sen alteracións radicais, e que se deberían outorgar novos e extensos poderes ao Goberno nacional. Isto requirirá, á súa vez, unha distinta organización do Goberno federal, pois un só corpo resultará inseguro como depósito dunha autoridade tan ampla. Recoñecer isto implica deixar a un lado o tema do gasto, pois é imposible recortar a base sobre a que se fundamenta o sistema sen prexudicar a súa seguridade. As dúas ramas lexislativas terán ao principio só 65 persoas, que equivale ao número dos membros do actual Congreso baixo a Confederación existente. É verdade que este número deberá aumentar, pero farao para manterse á par co aumento da poboación e dos recursos do país³⁹⁰. É evidente que un número inferior non tería ofrecido seguridade, mesmo no momento inicial, e que a continuación do número actual sería unha representación moi inadecuada do pobo cando haxa un maior número de habitantes.

Polo tanto, de onde xurdirá a temida expansión do gasto? Sinalaron a multiplicación de cargos baixo o novo Goberno como unha fonte da mesma. Examinemos isto brevemente.

É evidente que haberá os mesmos departamentos principais da administración baixo o Goberno actual que baixo un novo. Agora hai un secretario de guerra, un secretario de asuntos exteriores, un secretario de asuntos internos, un consello da tesouraría composto de tres persoas, un tesoureiro, axudantes, funcionarios, etc. Estes cargos son indispensables baixo calquera sistema, e serán suficientes tanto baixo o novo como o foron baixo o antigo. En canto a embaixadores e outros ministros e axentes noutros países, a Constitución proposta só fará

³⁹⁰ Véxase artigo N° 55 *supra*. (N. dos T.).

que alí onde estén, os seus postos sexan máis respectables e os seus servizos máis útiles. En canto ás persoas a empregar na recadación de impostos, é sen dúbida verdade que aumentará considerablemente o número de funcionarios federais, pero isto non quere dicir que ocasionará un aumento do gasto público. Na maioría dos casos só será cuestión de cambiar funcionarios estatais por funcionarios nacionais. Por exemplo, na recadación de aranceis as persoas empregadas serán enteiramente deste último tipo. Os Estados individuais non terán necesidade de xente para este fin. En canto ao gasto, que diferencia poderá haber entre pagar a funcionarios de aduanas nomeados polos Estados ou polos Estados Unidos? Non hai razóns para supoñer que o número ou os soldos destes últimos serán maiores que os dos primeiros.

Entón, onde buscaremos eses capítulos de gasto adicionais que incharán o presuposto ata alcanzar un tamaño enorme, como nos dixeron? O capítulo principal que se me ocorre ten que ver coa manutención dos xuíces dos Estados Unidos. Non engado a isto o que é a manutención do presidente, pois agora hai un presidente do Congreso e os seus gastos poden ser en todo caso próximos aos que incorrerá na súa conta o presidente dos Estados Unidos. A manutención dos xuíces será claramente un gasto adicional, pero dependerá na práctica do plan concreto que se adopte sobre este tema. De todos os xeitos, ningún plan razoable levará a unha suma que poida ter materialmente consecuencia ningunha.

Examinemos agora o que hai para compensar calquera gasto adicional ao establecer o Goberno proposto. O primeiro que se nos presenta é que serán xestionados polo presidente boa parte dos asuntos que agora manteñen ao Congreso reunido durante o ano. Incluso a xestión de negociacións con outros países recaerá de maneira natural sobre este individuo, seguindo principios xerais concertados co Senado e suxeitos ao seu visto e prace final. Por iso é evidente que só será necesario ter sesións do Senado

e da Cámara de Representantes durante parte do ano. Podemos supoñer que será un cuarto do ano para este último e un terzo ou a metade para o primeiro, pois o tema engadido dos tratados e nomeamentos pode dar traballo adicional ao Senado. Podemos inferir desta circunstancia que haberá un considerable aforro de gasto pola diferenza entre as actuais sesións permanentes e as futuras sesións máis curtas do Congreso, ata que a Cámara de Representantes aumente moito en número de membros.

Pero hai outra circunstancia de gran importancia en canto á economía. Ata agora os asuntos dos Estados Unidos ocuparon tanto ás asembleas lexislativas estatais coma o Congreso. Este último facía requirimentos que as primeiras tiñan que atender. Por iso, o periodo de sesións das asembleas lexislativas estatais alongouse moito máis do que se require para executar os asuntos locais dos Estados. A miúdo dedicaron máis da metade do seu tempo a cuestións relacionadas cos Estados Unidos. Actualmente o número de membros das diversas asembleas lexislativas dos Estados supera os 2.000, e estes levaron a cabo ata agora o que o novo sistema poderá facer ao principio con 65 persoas, cifra que probablemente nunca chegará a superar unha cuarta ou quinta parte do primeiro número. Baixo o Goberno proposto pola Convención o Congreso xestionará todos os asuntos dos Estados Unidos, sen a intervención das asembleas lexislativas estatais, que no futuro só terán que atender aos asuntos dos seus Estados, e non necesitarán alongar o período de sesións tanto tempo como o fixeron ata agora. Esta diferenza na extensión do periodo de sesións das asembleas lexislativas estatais será unha clara ganancia que constituirá de por si só un capítulo do aforro que pode ser equivalente a calquera partida adicional de gasto que ocasione a adopción do novo sistema.

O resultado destas observacións é que as fontes de gasto adicional derivadas de establecer a Constitución proposta son inferiores ao que un se pode imaxinar e están compensadas cuns aforros máis que considerables. Aínda que non está claro

que lado da balanza pesará máis, podemos dar por seguro que un Goberno máis económico sería incapaz de conseguir os obxectivos da Unión.

Publius [Hamilton]

Número 85

Conclusións

The New York Packet, 15 de agosto de 1788

Segundo a división formal dos temas destes traballos que anunciei no meu primeiro artigo, ao parecer quedarían aínda dous temas por discutir: «a semellanza do Goberno proposto á Constitución do voso propio Estado», e «a seguridade adicional que a súa adopción suplirá para conservar este tipo de Goberno, a liberdade e a propiedade». Pero estes temas foron tratados e cubertos tan completamente no transcurso deste traballo que agora apenas faríamos outra cosa que repetir de forma máis extensa o que xa se dixo; o avanzado estado do debate e o tempo xa dedicado a iso xúntanse para impedírnolo.

É sorprendente como a semellanza do plan constituínte ao ordenamento do Goberno deste Estado de Nova York manténse tanto para moitos dos supostos defectos, coma das verdadeiras excelencias do primeiro. Entre os supostos defectos está a posibilidade de reelixir ao executivo, a falta dun consello, a omisión dunha Declaración de Dereitos formal, e dunha provisión sobre a liberdade de prensa. Estes e outros supostos defectos, que subliñamos no transcurso das nosas investigacións, aplícanse tanto á Constitución actual deste Estado como á proposta para a Unión. Terá pouca pretensión de coherencia alguén que pode queixarse desta última polas súas imperfeccións cando non ten dificultade ningunha de escusalas na primeira. Non pode haber mellor proba da insinceridade e afectación dalgúns dos adversarios celosos do plan constituínte que aqueles que se

proclaman admiradores devotos do Goberno baixo o que viven, pero que atacan o plan da Convención con saña por temas nos que a nosa Constitución estatal resulta tan ou máis vulnerable.

Se adoptamos o plan baixo consideración, as seguridades adicionais que ofrecerá á forma de goberno republicana, á liberdade e á propiedade, terán que ver principalmente con asegurar a supervivencia da Unión, impondo limitacións ás faccións e insurreccións locais e á ambición de individuos poderosos en algún Estado, que puidesen adquirir suficiente crédito e influencia doutros líderes e favoritos como para chegar a ser déspotas para co pobo; e con minorar as oportunidades de intrigas de ultramar que se verían facilitadas e incentivadas pola disolución da Confederación; xunto coa prevención de estruturas militares extensas que indubidablemente xurdirían de guerras entre Estados nunha situación de desunión; a garantía expresa dun goberno republicano en cada Estado; a exclusión absoluta e universal de títulos nobiliarios; e as precaucións contra a repetición desas prácticas dos Gobernos estatais, que minaron os fundamentos da propiedade e do crédito, sementando a desconfianza mutua entre todas as clases de cidadáns e ocasionando unha degradación case universal dos principios.

Así, queridos concidadáns, cumprín a tarefa que me propuxera e a vosa conduta determinará o grao de éxito con que se levou a cabo. Confío que polo menos recoñeceredes que non falei en canto á seguridade que vos ofrecín sobre o espírito co cal se deberían levar a cabo os meus esforzos. Dirixínme a vós con honestidade para que xulguedes, e evitei concienciadamente as asperezas que son demasiado frecuentes nas disputas políticas de todos os partidos e que foron provocadas en boa medida pola linguaxe e a conduta dos que son contrarios á Constitución. A acusación de conspiración contra as liberdades do pobo, que foi utilizada indiscriminadamente contra os defensores do plan, ten en si algo tan gratufo e maligno que excita a indignación de cada persoa que sinte brotar no seu peito unha

natural refutación desta calumnia. Foron tales os cambios constantes que foron impostos aos ricos, ben nados, e grandes, que causan repugnancia a toda persoa sensata. Os diversos intentos por evitar que a verdade chegue ao público, escondendo inxustificadamente ou retorcendo as cousas, foron de tal natureza, que claman pola reprobación de toda persoa honesta. É posible que estas circunstancias ás veces traizoásenme, levándome a expresións impropias que non tiña intención de emitir. É certo que, a miúdo, sentín unha loita interna entre a euforia e a moderación. Se nalgúñas ocasións prevaleceu a primeira, escusareime dicindo que non foron nin frecuentes nin extensas.

Fagamos agora unha pausa, e preguntémonos se no transcurso destes capítulos a Constitución proposta non foi satisfactoriamente xustificada, a pesar de todos os improprios lanzados contra ela, e se non se demostrou digna da aprobación pública e necesaria para a seguridade e prosperidade do pobo. Cada persoa deberá responder a estas preguntas segundo lle dite a súa conciencia e entendemento, e deberá actuar acorde cos verdadeiros e ponderados ditados do seu propio xuízo. Este é un deber do cal ninguén pode escapar. É un deber que estamos chamados ou, en realidade, constringidos a cumprir, sincera e honestamente, por todas as obrigacións que forman os lazos sociais. Se alguén toma unha decisión indebida sobre a súa responsabilidade no asunto, ningún motivo parcial, nin interese particular, nin opinión altiva, nin paixón ou prexuízo temporal poderán xustificalo ante si mesmo, ante o seu país ou ante a posteridade. Que teña coidado de non mostrar uha adhesión obstinada a un partido, que reflexione en canto a que a súa decisión non versa sobre os intereses particulares da súa comunidade, sénón da existencia mesma da nación, e que recorde que unha maioría de América xa aprobou o plan que agora ten que aprobar ou rexeitar.

Non esconderei o feito de que sinto unha completa confianza nos argumentos que invitan a adoptar o sistema proposto e que son

incapaz de discernir solidez ningunha nos argumentos contrarios a iso. Estou convencido de que é o mellor que a nosa situación, os nosos hábitos e as nosas opinións políticas permitirán, e que é superior ao producido por calquera revolución previa á nosa.

Os defensores do plan recoñecen que non é algo que sexa absolutamente perfecto, e os seus inimigos sentiron que estas concesións lles outorgaban unha gran victoria. «Por que», din, «deberíamos adoptar algo que non é perfecto?» «Por que non enmendalo e perfeccionalo antes de establecelo irrevogablemente?» Este argumento pode ser plausible, pero tan só plausible. Direi en primeiro lugar que o alcance destas concesións esaxerouse moito. Dixeron que constitúen unha admisión de que o plan é profundamente defectuoso e que, sen alteralo substancialmente, non poderemos confiarlle con seguridade os dereitos e intereses da comunidade. Segundo entendo, isto sería unha perversión completa do sentido que os seus autores querían dar a estas concesións. Ningún defensor do sistema proposto negará que sente que o sistema é bo, tomado no seu conxunto, aínda que non sexa perfecto en todas as súas partes, e que, nas actuais circunstancias e coa opinión pública deste país, é o mellor plan que se podía acordar. Ofrece todas as seguridades que un pobo razoable podería desexar.

En segundo lugar, direi que considero como unha imprudencia extrema prolongar o estado precario dos nosos asuntos nacionais e expoñer á Unión ao perigo de sucesivos experimentos en busca dun plan perfecto. Nunca espero un traballo perfecto de persoas imperfectas. O resultado das deliberacións de todo corpo colectivo será necesariamente algo composto tanto de erros e prexuízos como do bo sentido e da sabedoría dos individuos que o compoñen. Os acordos que reunirán a trece Estados distintos, baixo un vínculo común de amizade e unión, estarán necesariamente plagados de concesións debido á presenza de tantos intereses e tendencias distintos. Como poderá xurdir a perfección de materiais como estes?

As razóns mostradas nun excelente e pequeno panfleto publicado recentemente nesta cidade³⁹¹ son irrefutables á hora de mostrar a total improbabilidade de congregar unha nova Convención baixo circunstancias tan favorables para un resultado exitoso como as vixentes, cando a última Convención se reuniu, discutiu e concluíu. Non repetirei os seus argumentos, pois supoño que a publicación terá circulado extensamente. É un plan que ben merece ser examinado por calquera amigo deste país. Non obstante, hai un punto no cal o tema das emendas aínda debe ser considerado e que non foi mostrado ante o público. Non podoo concluír sen antes examínalo brevemente.

Paréceme claramente demostrable que será máis fácil conseguir emendas posteriores a esta Constitución que anteriores a ela. Cada vez que se altere o plan actual convértese, a propósitos de ratificación, nun novo plan e deberá ser aprobado de novo en cada Estado. Para que esté completamente establecido en toda a Unión requirirá entón o acordo de trece Estados. Se polo contrario, a Constitución proposta chega a estar ratificada na súa forma actual por todos os Estados, en calquera momento poderanse efectuar reformas da mesma co apoio de nove Estados. Entón, as posibilidades de conseguir unha emenda posterior serán de nove sobre trece, en contraste cos requisitos para a adopción inicial dun sistema enteiro³⁹².

Isto non é todo. Cada Constitución dos Estados Unidos consistirá inevitablemente nunha gran variedade de detalles concretos en que fará falta acomodar os intereses ou as opinións interesadas de trece Estados independentes. En calquera corpo de persoas chamadas a crear algo podemos esperar ver moi diversas combinacións das distintas posicións en torno aos diferentes temas. Moitos dos que forman unha maioría nunha cuestión poderán converterse nunha minoría noutra, e unha

³⁹¹ John Jay, *An Address to the State of New York*. New York: 1788. (N. dos T.).

³⁹² En realidade debemos dicir que fan falta dez Estados, pois aínda que dous terzos inician a medida, fai falta o apoio de tres cuartos para ratificala.

asociación distinta ás anteriores poderá constituírse como maioría nun terceiro tema. Por iso haberá necesidade de axustar e arranxar todos os detalles concretos que compoñen o conxunto, de tal maneira que satisfagan a todas as partes do acordo. En consecuencia, antes de conseguir o acordo colectivo a favor dun texto final, haberá un número inmenso de dificultades e desencontros. É evidente que o grao de complexidade será proporcional ao número de factores concretos e de partes involucradas.

Pero unha vez establecida a Constitución, cada emenda será unha proposta individual e poderá ser tratada por separado. Non haberá necesidade de negociar ou conceder algo en relación con outro tema, nin dándollo, nin recibíndoo. A vontade dun número suficiente levará o asunto a unha conclusión inmediata. En consecuencia, cada vez que nove ou, en realidade, dez Estados estean unidos a favor dunha emenda concreta, non cabe dúbida de que esa emenda se fará realidade. Polo tanto, non hai comparación entre a facilidade para emendar e a de establecer ao principio unha constitución completa.

En contra da probabilidade de emendas futuras, díxose que as persoas que teñen a administración do Goberno nacional sempre serán adversas a entregar algunha parte da súa autoridade, unha vez que a posúan. Pola miña parte, recoñezo estar enteiramente convencido de que as emendas que se consideren útiles, despois de pasar por un proceso de maduración, aplicaranse á organización do Goberno e non ao conxunto dos seus poderes, e por iso penso que esta observación non ten peso ningún. Tamén penso que hai outra razón pola cal carece de peso. Á parte de calquera cálculo sobre o grao normal de sentimento e integridade pública, na miña opinión a dificultade intrínseca que existe á hora de gobernar *trece estados impoñerá* aos gobernantes a *necesidade* constante de mostrar un espírito de acomodación das expectativas razoables dos seus electorados.

Pero aínda existe outra consideración que demostra máis alá de calquera dúbida que esta obxección non ten sentido. É a

seguinte: se nove Estados están unidos, os gobernantes nacionais non terán ningunha opción ao respecto. Segundo o quinto artigo do proxecto constitucional, o Congreso estará *obligado*, «a solicitude dos corpos lexislativos de dous terzos dos distintos Estados (que agora son nove), a convocar unha Convención co obxecto de que propoña emendas, as cales, nun e outro caso, *posuirán a mesma validez* que se fosen parte desta Constitución, desde todos os puntos de vista e para calquera fins, unha vez que foran ratificadas polos corpos lexislativos de tres cuartas partes dos Estados, por separado, ou por medio de convencións reunidas en tres cuartos dos mesmos». As palabras deste artigo son concluíntes. O Congreso «*convocará* unha Convención». Non hai nada ao respecto que quede á discreción deste corpo, e en consecuencia, desaparece todo o peso da vacua retórica que circula sobre a súa eventual falta de inclinación a facelo. Aínda que se poida supoñer difícil unir a dous terzos ou tres cuartos dos corpos lexislativos estatais para unha emenda referida a intereses locais, non hai razóns para supoñer que exista esta dificultade á hora de unirse para cuestións relacionadas simplemente coa liberdade ou seguridade nacional da poboación. Podemos contar coa disposición das asembleas lexislativas estatais para establecer barreiras contra invasións das súas competencias por parte da autoridade nacional.

Se este argumento resultase ser unha falacia, é certo que terei sido un dos enganados ao respecto pois, na miña opinión, constitúe unha desas infrecuentes verdades políticas que se poden probar cunha demostración matemática. Os que vexan isto baixo a mesma luz, aínda que estén ansiosos por realizar emendas á Constitución, terán que recoñecer que a ratificación da mesma é o camiño máis directo cara ao seu propio obxectivo.

A obsesión por intentar emendar a Constitución antes de establecela terá que amainar en calquera que recoñeza a verdade das seguintes observacións dun escritor tan fundamentado como enxeñoso: «equilibrar un Estado ou unha sociedade

grande sobre leis xerais», di, «sexa monárquica ou republicana, resulta ser un traballo tan difícil que ningún xenio humano será capaz de efectualo pola simple razón ou reflexión. Os xuízos de moitos terán que estar unidos no traballo, a *experiencia* terá que guiar o seu labor, o *tempo* terá que levalo á perfección, e o *sentimento* dos inconvenientes terá que corrixir os erros que *inevitablemente* se introducen nos seus primeiros intentos e experimentos»³⁹³. Estas atinadas reflexións conteñen unha lección de moderación para todos os amantes sinceiros da Unión e deberían poñelos en garda, para que, perseguindo o que non poderán alcanzar sen contar co *tempo* e a *experiencia*, non se expoñan á anarquía, á guerra civil, a unha alienación permanente duns Estados contra outros e, talvez, ao despotismo militar dun demagogo vitorioso. Quizais me falte nervio político, pero recoñezo que non podo sentir a mesma tranquilidade que aqueles que actúan como se fosen imaxinarios os perigos que nos ameazan de continuar na nosa situación actual. Na miña opinión, *unha nación* sen un *Goberno nacional* constitúe un espectáculo lamentable. O establecemento dunha Constitución en tempos de paz duradeira, mediante a vontade e o consentimento de todo un pobo, é algo *prodixioso* que agardo con acendida ansiedade. Ningunha regra de prudencia aconsellaría deixar escapar o que conseguimos establecer en sete dos trece Estados, tras percorrer unha parte tan considerable do camiño dunha iniciativa tan ardua, para agora volver comezar desde o principio. Temo, ademais, as consecuencias de intentalo de novo, pois cónstame que hai *individuos poderosos* neste e outros Estados que son inimigos dun Goberno nacional unido, sexa cal sexa a súa estrutura.

Publius [Hamilton]

³⁹³ Hume, *Essays*, vol.1, pág. 128: "The Rise of Arts and Sciences". A cita procede de David Hume, *Essays, Moral, Political, and Literary*, Vol. I de *Essays and Treatises on Several Subjects*. Edinburgh: 1758. (N. dos T.).

APÉNDICE

Constitución dos Estados Unidos de América

Nós, o pobo dos Estados Unidos, a fin de formar unha Unión máis perfecta, establecer xustiza, afirmar a tranquilidade interior, prover a defensa común, promover o benestar xeral e asegurar para nós mesmos e para os nosos descendentes os beneficios da liberdade, estatuímos e sancionamos esta *Constitucion* para os Estados Unidos de América.

Artigo 1

Primeira Sección

Todos os poderes legislativos outorgados na presente Constitución corresponderán a un Congreso dos Estados Unidos, que se compondrá dun Senado e unha Cámara de Representantes.

Segunda Sección

A Cámara de Representantes estará formada por membros elixidos cada dous anos polos habitantes dos diversos Estados, e os electores deberán posuír en cada Estado as condicións requiridas para os electores da rama mais numerosa da lexislatura local.

Non será representante ningunha persoa que non cumprise 25 anos de idade e non fose cidadán dos Estados Unidos durante sete anos, e que non sexa habitante do Estado no cal se lle designe, ao tempo da elección.

(Os representantes e os impostos directos ratearanse entre os distintos Estados que formen parte desta Union, de acordo coa súa poboación respectiva, a cal se determinará sumando ao número total de persoas libres, inclusive as obrigadas a prestar servicios durante certo término de anos e excluindo aos indios non suxeitos ao pago de contribucións, as tres quintas partes

de todas as persoas restantes). O reconto deberá facerse efectivamente dentro dos tres anos seguintes á primeira sesión do Congreso dos Estados Unidos e no sucesivo cada 10 anos, na forma que o devandito corpo dispoña por medio dunha lei. O número de representantes non excederá dun por cada 30 mil habitantes con tal que cada Estado conte con un representante cando menos; e ata que se efectúe o devandito reconto, o Estado de Nova Hampshire terá dereito a elixir tres; Massachusetts, oito; Rhode Island e as Plantacións de Providence, un; Connecticut, cinco; Nova York, seis; Nova Jersey, catro; Pensilvania, oito; Delaware, un; Maryland seis; Virxinia, dez; Carolina do Norte, cinco; Carolina do Sur, cinco e Xeorxia, tres.

Cando acontezan vacantes na representación de calquera Estado, a autoridade executiva do mesmo expedirá un decreto en que se convocará a eleccións co obxecto de enchelas.

A Cámara de Representantes elixirá o seu presidente e demais funcionarios e será a única facultada para declarar que hai lugar a proceder nos casos de responsabilidades oficiais.

Terceira Sección

O Senado dos Estados Unidos compoñeráse de dous senadores por cada Estado, elixidos por seis anos pola lexislatura do mesmo, e cada senador dispoñerá dun voto.

Tan pronto como se reunisen a virtude da elección inicial dividiránse en tres grupos tan iguais como sexa posible. As actas dos senadores do primeiro grupo quedarán vacantes ao rematar o segundo ano; as do segundo grupo, ao expirar o cuarto ano e as do terceiro grupo, o concluír o sexto ano, de tal xeito que sexa factible elixir unha terceira parte cada dous anos, e se acontecen vacantes, por renuncia ou outra causa, durante o receso da lexislatura dalgún Estado, o executivo deste poderá facer designacións provisionais ata o seguinte período de sesións da lexislatura, a que procederá a cubrir as devanditas vacantes.

Non será senador ningunha persoa que non cumprise 30 anos de idade e non fose cidadán dos Estados Unidos durante nove anos e que, ao tempo da elección, non sexa habitante do Estado por parte do cal foi designado.

O vicepresidente dos Estados Unidos será presidente do Senado, pero non terá voto senón no caso de empate.

O Senado elixirá aos seus demais funcionarios, así como un presidente *pro tempore*, que desempeñará en ausencia do vicepresidente ou cando este se ache desempeñando a presidencia dos Estados Unidos.

O Senado posuirá dereito exclusivo de xulgar sobre todas as acusacións por responsabilidades oficiais. Cando se reuna con este obxecto, os seus membros deberán prestar un xuramento ou protesta. Cando se xulgue ao presidente dos Estados Unidos deberá presidir o do Tribunal Supremo. E a ningunha persoa se lle condenará se non concorre o voto dos dous terzos dos membros presentes.

Nos casos de responsabilidades oficiais, o alcance da sentenza non irá máis alá da destitución do cargo e a inhabilitación para ocupar e gozar calquera emprego honorífico, de confianza ou remunerado, dos Estados Unidos; pero o individuo condenado quedará suxeito, non obstante, a que se lle acuse, axuíce, xulgue e castigue conforme a dereito.

Cuarta Sección

Os lugares, épocas e modo de celebrar as eleccións para senadores e representantes prescribíranse en cada Estado pola lexislatura respectiva pero o Congreso poderá formular ou alterar as regras de referencia en calquera tempo por medio dunha lei, agás no tocante aos lugares de elección dos senadores. O Congreso reunirase unha vez ao ano, e esta reunión será o primeiro luns de decembro, a non ser que por lei se fixe outro día.

Quinta Sección

Cada cámara cualificará as eleccións, os informes sobre escrutinios e a capacidade legal dos seus respectivos membros, e unha maioría de cada unha constituirá o quórum necesario para deliberar; pero un número menor pode suspender as sesións dun día para outro e estará autorizado para compeler aos membros ausentes a que asistan, do modo e baixo as penas que determine cada cámara.

Cada cámara pode elaborar o seu regulamento interior, castigar aos seus membros cando se conduzan indebidamente e expulsalos do seu seo co asentimento das dúas terceiras partes.

Cada cámara levará un diario das súas sesións e publicarao de tempo en tempo a excepción daquelas partes que ao seu xuízo esixan reserva, e os votos afirmativos e negativos dos seus membros con respecto a calquera cuestión faranse constar no diario, a petición da quinta parte dos presentes.

Durante o período de sesións do Congreso ningunha das cámaras pode suspendelas por máis de tres días nin acordar que se celebren en lugar diverso daquel en que se reúnen ambas as dúas cámaras sen o consentimento da outra.

Sexta Sección

Os senadores e representantes recibirán polos seus servizos unha remuneración que será fixada pola lei e pagada polo tesouro dos Estados Unidos. En todos os casos, exceptuando os de traizón, delito grave e perturbación da orde pública, gozarán do privilexio de non ser arrestados durante o tempo que asistan ás sesións das súas respectivas cámaras, así como ao ir a elas ou regresar destas, e non poderán ser obxecto en ningún outro sitio de inquisición ningunha con motivo de calquera discusión ou debate nunha das cámaras.

A ningún senador nin representante se lle nomeará, durante o tempo polo cal fose elixido, para ocupar calquera emprego

civil que dependa dos Estados Unidos, que fose creado ou cuxos emolumentos fosen aumentados durante o devandito tempo, e ningunha persoa que ocupe un cargo dos Estados Unidos poderá formar parte das cámaras mentres continúe en funcións.

Sétima Sección

Todo proxecto de lei que teña por obxecto a obtención de ingresos deberá proceder primeiramente da Cámara de Representantes; pero o Senado poderá propoñer reformas ou convir nelas do mesmo xeito que tratándose doutros proxectos.

Todo proxecto aprobado pola Cámara de Representantes e o Senado presentarase ao presidente dos Estados Unidos antes de que se converta en lei; se o aprobar asinarao; no caso contrario devolverao, xunto coas súas obxeccións, á cámara da súa orixe, a que inserirá integras as obxeccións no seu diario e procederá a reconsideralo. Se despois do devandito novo exame as dúas terceiras partes desa cámara se puxeren de acordo en aprobar o proxecto, remitirase, acompañado das obxeccións, á outra cámara, pola cal será estudado tamén novamente e, se o aprobaren os dous terzos da devandita cámara, converterase en lei. Pero en todos os casos de que se fala, a votación de ambas as dúas cámaras será nominal e os nomes das persoas que voten en pro ou en contra do proxecto asentaranse no diario da cámara que corresponda. Se algún proxecto non fose devolto polo presidente dentro de 10 días (descontando os domingos) despois de serlle presentado, converterase en lei, do mesmo xeito que se o tivese asinado, a menos de que ao suspender o Congreso as súas sesións impedise a súa devolución, en cuxo caso non será lei.

Toda orde, resolución ou votación para a cal sexa necesaria a concorrencia do Senado e a Cámara de Representantes (salvo en materia de suspensión das sesións), presentarase ao presidente dos Estados Unidos e non terá efecto antes de ser aprobada por el ou de ser aprobada novamente por dous terzos do Senado e da Cámara de Representantes, no caso de que a

rexeitar, de conformidade coas regras e limitacións prescritas no caso dun proxecto de lei.

Oitava Sección

O Congreso terá facultade: Para establecer e recadar contribucións, impostos, dereitos e consumos; para pagar as débedas e prover á defensa común e benestar xeral dos Estados Unidos; pero todos os dereitos, impostos e consumos serán uniformes en todos os Estados Unidos.

Para contraer empréstitos a cargo de créditos dos Estados Unidos.

Para regulamentar o comercio coas nacións estranxeiras entre os diferentes Estados e coas tribos indias.

Para establecer un réxime uniforme de naturalización e leis uniformes en materia de quebra en todos os Estados Unidos.

Para acuñar moedas e determinar o seu valor, así como o da moeda estranxeira. Fixar os patróns dos pesos e medidas.

Para prover o necesario ao castigo dos que falsifiquen os títulos e a moeda corrente dos Estados Unidos.

Para establecer oficinas de correos e camiños de posta.

Para fomentar o progreso da ciencia e as artes útiles, asegurando aos autores e inventores, por un tempo limitado, o dereito exclusivo sobre os seus respectivos escritos e descubrimentos.

Para crear tribunais inferiores ao Tribunal Supremo.

Para definir e castigar a pirataría e outros delitos graves cometidos en alta mar e violacións ao dereito internacional.

Para declarar a guerra, outorgar patentes de corso e represalias e para ditar regras con relación ás presas de mar e terra.

Para recrutar e soster exércitos, pero ningunha autorización presupostaria de fondos que teñan ese destino será por un prazo superior a dous anos.

Para habilitar e manter unha armada.

Para ditar regras para o Goberno e ordenanza das forzas navais e terrestres.

Para dispoñer cando debe convocarse a milicia nacional co fin de facer cumprir as leis da Unión, sufocar as insurreccións e rexeitar as invasións.

Para prover o necesario para organizar, armar e disciplinar á milicia nacional e para gobernar aquela parte desta que se utilice en servizo dos Estados Unidos; reservándose os Estados correspondentes o nomeamento dos oficiais e a facultade de instruír conforme á disciplina prescrita polo Congreso.

Para legislar en forma exclusiva en todo o referente ao Distrito (que non poderá ser maior que un cadrado de 10 millas por lado) que se converta en sede do Goberno dos Estados Unidos, como consecuencia da cesión dalgúns Estados en que se encontren situados, para a construción de fortes, almacéns, arsenais, estaleiros e outros edificios necesarios.

Para expedir todas as leis que sexan necesarias e convenientes para levar a efecto os poderes anteriores e todos os demais que esta Constitución confire ao Goberno dos Estados Unidos ou calquera dos seus departamentos ou funcionarios.

Novena Sección

O Congreso non poderá prohibir antes do ano de mil oitocentos oito a inmigración ou importación das persoas que calquera dos Estados agora existentes estime oportuno admitir, pero pode impoñer sobre a devandita importación unha contribución ou dereito que non pase de 10 dólares por cada persoa.

O privilexio do *habeas corpus* non se suspenderá, salvo cando a seguridade pública o esixa nos casos de rebelión ou invasión.

Non se aplicarán decretos de proscrición nin leis *ex post facto*.

Non se establecerá ningún imposto directo nin de capitación, como non sexa proporcionalmente ao censo ou reconto que antes se ordenou practicar.

Ningún imposto ou dereito se establecerá sobre os artigos que se exporten de calquera Estado.

Os portos dun Estado non gozarán de preferencia sobre os de ningún outro en virtude de regulamentación ningunha mercantil ou fiscal; tampouco as embarcacións que se dirixan a un Estado ou procedan del estarán obrigadas a ingresar por algún outro, despachar nel os seus documentos ou cubrirlle dereitos.

Ningunha cantidade poderá extraerse do tesouro se non é como consecuencia de asignacións autorizadas pola lei, e de tempo en tempo deberá publicarse un estado e conta ordenados dos ingresos e gastos do tesouro.

Os Estados Unidos non concederán ningún título de nobreza e ningunha persoa que ocupe un emprego remunerado ou honorífico que dependa deles aceptará ningún regalo, emolumento, emprego ou título, sexa da clase que for, de calquera monarca, príncipe ou Estado estranxeiro, sen consentimento do Congreso.

Décima Sección

Ningún Estado celebrará tratado, alianza ou confederación ningún; outorgará patentes de curso e represalias; acuñará moeda, emitirá papel moeda, legalizará calquera cousa que non sexa a moeda de ouro e prata como medio de pagamento das débedas; aprobará decretos polos que se castigue determinadas persoas sen que preceda xuízo ante os tribunais, leis *ex post facto* ou leis que menoscaben as obrigas que derivan dos contratos, nin concederá título ningún de nobreza.

Sen o consentimento do Congreso ningún Estado poderá impoñer dereitos sobre os artigos importados ou exportados, cumprir as súas leis de inspección, e o produto neto de todos os dereitos e impostos que establezan os Estados sobre as importacións e exportacións aplicarase en proveito do tesouro dos Estados Unidos; e todas as leis de que se trata estarán suxeitas á revisión e vixilancia do Congreso.

Sen o devandito consentimento do Congreso ningún Estado poderá establecer dereitos de tonelaxe, manter tropas ou navíos de guerra en tempo de paz, celebrar convenio ou pacto ningún

con outro Estado ou cunha potencia estranxeira, ou facer a guerra, a menos de ser invadido realmente ou de acharse en perigo tan inminente que non admita demora.

Artigo Dous

Primeira Sección

Deposítase o poder executivo nun presidente dos Estados Unidos. Desempeñará o seu encargo durante un termo de catro anos e, xuntamente co vicepresidente designado para o mesmo período, será elixido como segue:

Cada Estado nomeará, do modo que a súa lexislatura dispoña, un número de electores igual ao total dos senadores e representantes a que o Estado teña dereito no Congreso, pero ningún senador, nin representante, nin persoa que ocupe un emprego honorífico ou remunerado dos Estado Unidos poderá ser designado como elector.

O Congreso poderá fixar a época de designación dos electores, así como o día en que deberán emitir os seus votos, o cal deberá ser o mesmo en todos os Estados Unidos.

Só as persoas que sexan cidadáns por nacemento ou que fosen cidadáns dos Estados Unidos ao tempo de adoptarse esta Constitución, serán elixibles para o cargo de presidente; tampouco será elixible unha persoa que non cumprise 35 anos de idade e que non residise 14 anos nos Estados Unidos.

En caso de que o presidente sexa separado do seu posto, de que morra, renuncie ou se incapacite para dar cumprimento aos poderes e deberes do referido cargo, este pasará ao vicepresidente e o Congreso poderá prever por medio dunha lei o caso de separación, morte, renuncia ou incapacidade, tanto do presidente coma do vicepresidente, e declarar que funcionario desempeñará como presidente ata que desapareza a causa de incapacidade ou se elixa un presidente.

O presidente recibirá unha remuneración polos seus servizos, nas épocas que se determinarán, a cal non poderá ser

aumentada nin diminuída durante o período para o cal fose designado e non poderá recibir durante ese tempo ningún outro emolumento de parte dos Estados Unidos ou de calquera destes.

Antes de entrar a desempeñar o seu cargo prestará o seguinte xuramento ou protesta: «Xuro (ou protesto) solemnemente que desempeñarei legalmente o cargo de presidente dos Estados Unidos e que sosterei, protexerei e defenderei a Constitución dos Estados Unidos, empregando niso o máximo das miñas facultades».

Segunda Sección

O presidente será comandante en xefe do exercito e a mariña dos Estados Unidos e da milicia dos diversos Estados cando se lle chame ao servizo activo dos Estados Unidos; poderá solicitar a opinión por escrito do funcionario principal de cada un dos departamentos administrativos con relación a calquera asunto que se relacione cos deberes dos seus respectivos empregos, e estará facultado para suspender a execución das sentenzas e para conceder indultos tratándose de delitos contra os Estados Unidos, agás nos casos de acusación por responsabilidades oficiais.

Terá facultade, co consello e consentimento do Senado, para celebrar tratados, con tal de que dean a súa anuencia dous terzos dos senadores presentes, e propoñerá e, co consello e consentimento do Senado, nomeará os embaixadores, os demais ministros públicos e os cónsules, os maxistrados do Tribunal Supremo e a todos os demais funcionarios dos Estados Unidos a cuxa designación non provea este documento noutra forma e que fosen establecidos por lei. Pero o Congreso poderá atribuír o nomeamento dos funcionarios inferiores que considere convenientes, por medio dunha lei, ao presidente só, aos tribunais xudiciais ou aos xefes dos departamentos.

O presidente terá o dereito de cubrir todas as vacantes que acontezan durante o receso do Senado, estendendo nomeamentos provisionais que rematarán ao final do seguinte período de sesións.

Terceira Sección

Periodicamente deberá proporcionar ao Congreso informes sobre o estado da Unión, recomendando á súa consideración as medidas que considere necesarias e oportunas; en ocasións de carácter extraordinario poderá convocar ambas as dúas cámaras ou calquera delas, e no suposto de que discrepen en canto á data en que deban entrar en receso, poderá suspender as súas sesións, fixándolles para que as continúen a data que considere conveniente; recibirá os embaixadores e outros ministros públicos; coidará de que as leis se executen puntualmente e estenderá os despachos de todos os funcionarios dos Estados Unidos.

Cuarta Sección

O presidente, o vicepresidente e todos os funcionarios civís dos Estados Unidos serán separados dos seus postos ao ser acusados e declarados culpables de traizón, suborno ou outros delitos e faltas graves.

Artigo Tres

Primeira Sección

Depositárase o poder xudicial dos Estados Unidos nun Tribunal Supremo e nos tribunais inferiores que o Congreso institúa e estableza a partir deste momento. Os xuíces, tanto do Tribunal Supremo como dos inferiores, continuarán nas súas funcións mentres observen boa conduta e recibirán en períodos fixos, unha remuneración polos seus servizos que non será diminuída durante o tempo do seu encargo.

Segunda Sección

O Poder Xudicial entenderá en todas as controversias, tanto de dereito escrito coma de equidade, que xurdan como consecuencia desta Constitución, das leis dos Estados Unidos e dos tratados celebrados ou que se celebren baixo a súa autoridade;

en todas as controversias que se relacionen con embaixadores, outros ministros públicos e cónsules; en todas as controversias da xurisdición de almirantado e marítima; nas controversias en que sexan parte os Estados Unidos; nas controversias entre dous ou máis Estados, entre un Estado e os cidadáns doutro, entre cidadáns de Estados diferentes, entre cidadáns do mesmo Estado que reclamen terras en virtude de concesións de diferentes Estados e entre un Estado ou os cidadáns deste e Estados, cidadáns ou súbditos estranxeiros.

En todos os casos relativos a embaixadores, outros ministros públicos e cónsules, así como naqueles en que sexa parte un Estado, o Tribunal Supremo posuirá xurisdición en única instancia. En todos os demais casos que antes se mencionaron o Tribunal Supremo coñecerá en apelación, tanto do dereito coma dos feitos, coas excepcións e conforme á regulamentación que formule o Congreso.

Todos os delitos serán xulgados por medio dun xurado agás nos casos de acusación por responsabilidades oficiais, e o xuízo de que se fala terá lugar no Estado en que o delito se cometese; pero cando non se cometa dentro dos límites de ningún Estado, o xuízo celebrárase no lugar ou lugares que o Congreso dispuxese por medio dunha lei.

Terceira Sección

A traizón contra os Estados Unidos só consistirá en facer a guerra na súa contra ou en unirse aos seus inimigos, impartíndolles axuda e protección. A ningunha persoa se lle condenará por traizón se non é sobre a base da declaración das testemuñas que presenciase o mesmo acto perpetrado abertamente ou dunha confesión en sesión pública dun tribunal.

O Congreso estará facultado para fixar a pena que corresponda á traizón; pero ningunha sentenza por causa de traizón poderá privar do dereito de herdar ou de transmitir bens por herdanza, nin producirá a confiscación dos seus bens máis que en vida da persoa condenada.

Artigo Cuarto

Primeira Sección

Darase enteira fe e crédito en cada Estado aos actos públicos, rexistros e procedementos xudiciais de todos os demais. E o Congreso poderá prescribir, mediante leis xerais, a forma en que os devanditos actos, rexistros e procedementos se probarán e o efecto que producirán.

Segunda Sección

Os cidadáns de cada Estado terán dereito nos demais a todos os privilexios e inmunidades dos cidadáns destes.

A persoa acusada en calquera Estado por traizón, delito grave ou outro crime, que fuxa da xustiza e for achada noutro Estado, será entregada, ao solicitalo así a autoridade executiva do Estado do que fuxise, co obxecto de que sexa conducida ao Estado que posúa xurisdición sobre o delito.

As persoas obrigadas a servir ou traballar nun Estado, conforme ás leis deste, que escapen a outros, non quedarán liberadas dos devanditos servizos ou traballo a consecuencia de calquera leis ou regulamentos do segundo, senón que serán entregadas ao reclamalo a parte interesada a quen se deba tal servizo ou traballo.

Terceira Sección

O Congreso poderá admitir novos Estados á Unión, pero ningún novo Estado poderá formarse ou erixirse dentro de límites doutro Estado, nin un Estado constituírse mediante a reunión de dous ou máis Estados ou partes de Estados, sen o consentimento das lexislaturas dos Estados en cuestión, así como do Congreso.

O Congreso terá facultade para executar actos de disposición e para formular todos os regulamentos e regras que sexan precisos con respecto ás terras e outros bens que pertencen aos Estados Unidos, e nada do que esta Constitución contén inter-

pretarase nun sentido que cause prexuízo aos dereitos aducidos polos Estados Unidos ou por calquera Estado individual.

Cuarta Sección

Os Estados Unidos garantirán a todo Estado comprendido nesta Unión unha forma republicana de Goberno e protexerán a cada un en contra de invasións, así como contra os disturbios internos, cando o soliciten a lexislatura ou o executivo (en caso de que non fose posible reunir á lexislatura).

Artigo Cinco

Sempre que as dúas terceiras partes de ambas as dúas cámaras o xulguen necesario, o Congreso propoñerá emendas a esta Constitución, ou ben, por solicitude das lexislaturas dos dous terzos dos distintos Estados, convocará unha convención co obxecto de que propoña emendas, as cales, nun e outro caso, posuirán a mesma validez que se fosen parte desta Constitución, dende todos os puntos de vista e para calquera fins, unha vez que sexan ratificadas polas lexislaturas das tres cuartas partes dos Estados separadamente ou por medio de convencións reunida en tres cuartos destes, segundo que o Congreso propuxese un ou outro modo de facer a ratificación, e a condición de que antes do ano de mil oitocentos oito non poderá facerse ningunha emenda que modifique en calquera forma as cláusulas primeira e cuarta da sección novena do artigo primeiro e de que a ningún Estado se lle privará, sen o seu consentimento, da igualdade de voto no Senado.

Artigo Seis

Todas as débedas contraídas e os compromisos adquiridos antes da adopción desta Constitución serán tan válidos en contra dos Estados Unidos baixo o imperio desta Constitución, como baixo o da Confederación.

Esta Constitución, e as leis dos Estados Unidos que se expidan conforme a ela, e todos os tratados celebrados ou que se celebren baixo a autoridade dos Estados Unidos, serán a suprema lei do país e os xuíces de cada Estado estarán obrigados a observalos, a pesar de calquera cousa en contrario que se encuentre na Constitución ou as leis de calquera Estado.

Os senadores e representantes xa mencionados, os membros das distintas lexislaturas locais e todos os funcionarios executivos e xudiciais, tanto dos Estados Unidos coma dos diversos Estados, obrigaranse mediante xuramento ou protesta a soste esta Constitución; pero nunca se esixirá unha declaración relixiosa como condición para ocupar ningún emprego ou mandato público dos Estados Unidos.

Artigo Sete

A ratificación polas convencións de nove Estados abondará para que esta Constitución entre en vigor polo que respecta aos Estados que a ratifiquen.

Dado na Convención, por consentimento unánime dos Estados presentes, o día 17 de setembro do ano do noso Señor de mil setecentos oitenta e sete e duodécimo da Independencia dos Estados Unidos de América.

la opia ei
cia. v De
ionitas inf

A marca tipográfica desta colección procede da viñeta utilizada por Gonzalo Rodríguez de la Pasera no deseño do *Missale Auriense*, un dos primeiros libros impresos en Galicia, realizado en Monterrei en 1493.

