

CAPÍTULO III.

Cómo se ha hecho la Constitución de los Estados Unidos.

En el presente capítulo llegamos á la historia de la Constitución. Para penetrarnos del espíritu de esta gran carta de libertad, preciso es retroceder á la historia de la revolucion. Prescindiremos de los hechos militares, pero insistiremos sobre los sufrimientos y miserias de toda especie que abrumaron al Norte América, cuya ruda experiencia tanto le aprovechó y á la que debió la sabiduría de su Constitución.

El Norte América se separó de Inglaterra el 4 de julio de 1776; de esta fecha data su declaracion. Este dia se rompió el último lazo que ligaba las colonias á la metrópoli. Su declaracion causó en todas partes la sensacion más viva. Francia se regocijó de la humillacion de Inglaterra, y desde el primer dia concibió la idea de tomar la revancha por la guerra de 1763. Los *insurgentes*, como se les llamó, hallaron favor, no solamente entre los amigos de la libertad, sino hasta en la corte y entre las personas que jamás habian pasado por fanáticos de libertad. El conde de Artois y la reina María Antonieta en particular, se declararon por los insurgentes. En el Norte América no fué ménos considerable el efecto. La declaracion se puso en la orden del dia; Washington añadió á ella una proclama y el país se comprometió á una resistencia que debia terminar para engendrar ese nuevo imperio que se llama los Estados Unidos.

Esta declaracion que tan poderosamente obró en los espíritus y exaltó los corazones no tuvo ménos efecto bajo el punto de vista político, y en este terreno necesitamos estudiarla.

Al separarse las colonias de la metrópoli, su declaracion les

daba una completa soberanía. Había, pues, en América trece colonias que se convertian en trece Estados independientes; y verdaderamente desde el dia en que se firmó la declaracion se reemplazó el nombre de Colonias Unidas con el de Estados Unidos.

Casi todas las colonias reformaron sus constituciones; pero, á decir verdad, gozaban ya de tanta libertad que el cambio no fué considerable. La gran distincion fué que el gobernador nombrado hasta entonces por el rey ó por el señor, propietario de la colonia, fué desde entonces nombrado por el sufragio de los ciudadanos.

Pero si el cambio constitucional fué poco importante, hubo sin embargo la diferencia entre la nueva situacion y el antiguo orden de cosas, de que al convertirse las colonias en Estados no dependian más que de sí mismas, y se presentó el problema, muy delicado de resolver, de cómo aquellos trece Estados se darian un gobierno central, y qué sacrificio habria de hacer cada uno de su soberanía para que un congreso, una potencia cualquiera dirigiese la confederacion, problema que se ha producido en otras naciones y que sólo una vez se ha resuelto bien en el Norte América.

La historia de esta cuestion es la historia de la Constitución misma. La Constitución federal no se hizo sino en 1787. Los Estados Unidos necesitaron doce años de pruebas para pasar de la antigua idea de confederacion á la mucho más grande idea de la Union que la Constitución hizo prevalecer. Sustituir la union á la confederacion, tal fué la obra de los patriotas que dirigieron la revolucion y que durante estos doce años aprendieron por experiencia la debilidad y la impotencia de la confederacion. Sus tentativas es lo que vamos á estudiar.

En la historia política de los Estados Unidos se pueden distinguir tres épocas desde la declaracion de independencia hasta la promulgacion de la Constitución.

De 1776 á 1781, gobierna un Congreso: el Congreso es un poder revolucionario, compréndase esta palabra, respecto del extranjero, porque en el interior nada ha cambiado, y esto explica la diferencia que existe entre el gobierno pacífico del Congreso y el nada pacífico de la Convencion francesa. En estos cinco años, desde 1776 á 1781, se trata de hacer una confederacion, se procede como si ya estuviera hecha y la confianza comun sostiene la asamblea. El Congreso es una potencia de opinion, potencia muy débil á las veces y otras algo más fuerte, pero en resumen, un gobierno siempre mediano.

En 1781 se adoptan los artículos de confederacion. Esta es la primera Constitucion de los Estados Unidos.

Estos artículos de confederacion se muestran inmediatamente impotentes para fundar un gobierno: la razon es bien sencilla. El Congreso habia bastado durante la guerra, no por su propia fuerza, sino porque el peligro y el interés comun establecian de hecho la union de los Estados y de los ciudadanos entre sí. Cuando un pueblo no tiene más idea que la de defenderse y rechazar al enemigo, todo está en orden, y todos obedecen á la autoridad que dirige la lucha.

Pero hecha la paz (y en 1781 ya nadie se batió), cada Estado no pensó más que en su interés particular, y la confederacion estuvo á pique de disolverse, y hubo momentos en que Washington llegó á sentir la sangre derramada. Solo en 1787, los patriotas á quienes el Norte América debe estar eternamente agradecido y en primer término de aquellos patriotas, un hombre que no es muy conocido en Europa, Hamilton, procuraron remediar el mal que corroia la patria y propusieron elegir una Convencion que hiciera una Constitucion.

Esta Constitucion se discutió de 1787 á 1789, ó por mejor decir, se discutió en 1787 y despues sometida al exámen y aceptacion del pueblo á fin de que fuese la obra comun de toda la América del Norte, y fué puesta en vigor en 4 de marzo de 1789, con la apertura del primer Congreso federal y el 14 de abril con el advenimiento de Washington á la presidencia de los Estados Unidos.

El Norte América concluia su revolucion el año y casi el mes que los franceses comenzábamos la nuestra y concluia por el establecimiento de una Constitucion á la que ha debido setenta años de prosperidad.—«Estudiar los orígenes de esta Constitucion, se dirá, investigar cómo se ha combinado la independencía de los Estados con la supremacía del Congreso, ¿para qué? Gracias á Dios, hemos conquistado la unidad; verdad es que nuestros padres sufrieron cruelmente por ella; pero la conquistaron y hoy la tenemos tan fuerte y poderosa, que diariamente damos gracias á los reyes y á los ministros que nos la impusieron. Las miserias del pasado constituyen nuestra grandeza del presente. Tenemos una filosofía de la historia en virtud de la que cuanto más pérfido ha sido un rey como Luis XI y más desapiadado un ministro como Richelieu, más bien han merecido de la patria. Esta filosofía, estóica para los males de nuestros padres, concede á Luis XI como á Richelieu una

indulgencia plenaria, porque si es verdad que han sido crueles y desapiadados lo hacian para establecer la unidad. El éxito les absuelve. ¿Para qué queremos estudiar lo que sufrió el Norte América al pasar de una confederacion débilmente organizada á un gobierno fuertemente constituido? Esta es una cuestion sobre la cual convendria pasar rápidamente á fin de llegar á lo que más interesa, esto es, á la division y organizacion de los poderes, ejecutivo, legislativo y judicial. Todo lo demás no es sino una vana curiosidad.»

Nosotros no somos de esa opinion: creemos que en esa cuestion hay más interés del que se cree.

Si solamente la unidad hiciera la felicidad de los pueblos, si la grandeza de una nacion consistiera en la más fuerte concentracion del poder, tiempo há que todos los pueblos se habrian constituido en grandes monarquías. Pero hay otra cosa más importante en la historia que la cuestion de saber cuál es la mejor manera de poner en manos de un hombre ó de un gobierno la vida entera de un país, es decir, la cuestion de libertad; y la unidad puede ser tan fuerte que no deje lugar á la libertad. La Rusia, por ejemplo, debería ser la más poderosa y la mejor constituida de todas las naciones, puesto que en ella es ley la voluntad del emperador, y sin embargo, vemos que aquel gobierno no es el más fuerte de todos los gobiernos. Cuando llega la guerra, un país libre como la Inglaterra tiene más recursos, más energía y más fuerza que la Rusia.

Por otra parte, si consideramos á los pueblos que no conocen la centralizacion, hallamos por regla general que los pueblos municipales, que no tienen nada de lo que se necesita para amenazar á sus vecinos en tiempo de paz, no son por ello ni ménos ricos, ni ménos dichosos, ni ménos respetados. Ejemplo de ello son la Holanda, la Suiza, la antigua Flándes, la antigua Venecia, etc.

En una palabra, allí donde no existe una unidad muy fuerte, donde se deja á los municipios, á las corporaciones, á los individuos el derecho de vivir á su gusto, existe una prosperidad admirable, una expansion de libertad, de riqueza y de bienestar. La unidad no lo es todo: es necesario que la unidad se concilie con la libertad, y la libertad con la unidad.

Existe un justo medio, un punto en que debe detenerse el péndulo que oscila entre el despotismo y la anarquía. La cuestion capital es fijar este punto. Debilitar la unidad nacional, nadie piensa en ello; debilitar al gobierno que representa en el exterior la unidad nacional nadie lo pretende; pero buscar lo que sin debi-

litar al gobierno pueda introducir dentro la libertad, y conquistar esa parte de ella que la centralizacion ha disminuido, es en el día uno de los más grandes problemas de la política. Bajo este punto de vista se comprenderá el gran interés que para nosotros tiene la historia de las tentativas hechas por el Norte América antes de llegar á encontrar su Constitucion, porque tal es, aunque bajo otra forma, el problema que nos toca: dejar á la independencia local todo lo que puede dejársela sin perjudicar á la unidad nacional. ¿Será esto una teoría que solamente tenga interés histórico? Nó: nosotros estamos en el vivo de la cuestion.

Quando el Norte América quiso constituirse hizo lo que hacen todos los pueblos civilizados cuando se hallan en una situacion nueva: miró en torno suyo, examinó cómo habian salido de su compromiso, cómo se habian organizado los Estados que habian atravesado crisis semejantes.

El Norte América buscó ejemplos en Europa, y halló una confederacion que era la admiracion de los políticos. Esta confederacion cuya gloria se ha nublado hoy por la más alta gloria de la Union norteamericana, era la de los Países Bajos, la Holanda de nuestros padres.

Los Países Bajos son un pequeño Estado que vive dichoso, y que, con sus dos millones de habitantes gobierna cuarenta ó cincuenta millones en las islas indianas; nosotros nos ocupamos poco de él; pero es un pueblo que ha conquistado sus libertades, y en lugar de hablar de ellas las disfruta tranquilamente. Pero la Holanda ha sido la madre de la libertad moderna; Inglaterra ha tenido que aprender de ella cuando ha querido constituir su gobierno.

En el siglo último, la Holanda que no habia perdido aún su supremacia marítima, era todavía contada por Montesquieu en el número de las tres grandes potencias, esto es: Inglaterra, Holanda y Francia. Natural era que el Norte América volviese los ojos á esta confederacion de que tantos elogios hace Montesquieu¹.

La confederacion de los Países Bajos se componia de siete provincias independientes que sólo tenían un punto de union por su diéta, su ejército y el jefe de su ejército, el estatúder. Cuando se trataba de discutir una cuestion de interés comun, cada provincia enviaba sus diputados á la diéta, y cada una de ellas tenia una

¹ Espost. des lois, Montesquieu, tom. IX, pág. 1.

voz. Pero como la independencia provincial era completa, la diéta no era en realidad sino una reunion de embajadores cuyas decisiones se hallaban sometidas á la aprobacion de los Estados particulares. Y no es esto todo: cuando los Estados no estaban conformes en el interior debian referirse á las ciudades que eran independientes, y de este modo la Holanda contaba con cincuenta pequeños gobiernos locales que discutian cada cual á su vez. Se comprende que un gobierno de estas condiciones pudiera subsistir durante la paz; pero de ningún modo en tiempo de guerra. Cuando el enemigo avanzaba no se podia pedir su parecer á cada ciudad, y entonces el jefe del ejército, el estatúder, se encargaba necesariamente del poder electorial, y él era el que dirigia la república. Pero como la costumbre del poder es siempre peligrosa, cada vez que se habia confiado el poder era menester preguntarse de qué modo se le podria quitar. Verdad es que la Holanda corria siempre el riesgo de perder su libertad, y no la conservaba sino por la lealtad de sus ciudadanos.

En Holanda fijaron los ojos los norteamericanos para constituir su Congreso. Decir cuales fueron los inconvenientes de este gobierno seria excesivamente prolijo; pero para reasumir apelaremos á un recurso más breve; investigaremos cuáles son las condiciones de la unidad. Y no se crea que las vamos á inventar *á priori*. Nó; apelaremos á nuestros recuerdos y expondremos bajo una forma didáctica las lecciones de la experiencia.

¿Cuál es la primera necesidad de un pueblo? Conservar su independencia. Necesita separar toda sugerencia extranjera. El primer bien que la unidad debe procurar es la independencia nacional. Y ¿cuáles son las condiciones de la independencia nacional? ó, para precisar la cuestion: ¿cuáles son los recursos que un gobierno responsable de la independencia nacional debe tener á su disposicion?

En primer lugar es necesario que tenga el poder diplomático. A él corresponde enviar ministros al lado de los demás gobiernos, hacer tratados de comercio, negociar alianzas, y en una palabra, representar á la nacion al frente del extranjero. Despues, para que pueda tratar en el exterior es necesario que tenga cierta autoridad en el interior; porque para que yo negocie con el extranjero es menester que posea cierta parte del poder legislativo. Yo no puedo hacer un tratado de comercio si hay cincuenta ciudades en mi país que tengan el derecho de arreglar como quieran las entradas y sa-

lidas de mercancías. Yo no puedo tampoco firmar un tratado por el cual, en virtud del derecho de gentes, me comprometa á no consentir que un partido conspire contra un país vecino si no tengo medios de organizar la policía en mi país, lo que se puede hacer de diferentes maneras. Se puede encargar, por ejemplo, de ejercerla un tribunal federal; pero siempre es menester un cierto poder interior que me proporcione los medios de dar satisfaccion á los gobiernos amigos y de cumplir mis compromisos.

Ade más, es preciso que el poder central tenga el derecho de tener algunas tropas bajo sus órdenes; porque, á ménos de suponer que este poder se ejerza en una isla á un extremo del mundo, siempre es de temer que los ingleses, curiosos por naturaleza, ó cualquier otro pueblo tenga el capricho de mezclarse en vuestros asuntos. Se necesita un ejército y una marina. Para un ejército y una marina se necesita dinero, y por consiguiente cierto poder financiero. Luego, en el día la defensa nacional es cosa muy cara y complicada; la guerra se ha convertido en una grande industria, industria que nada produce; ciertamente que tiene por objeto la destruccion, pero que al fin es una industria. El perfeccionamiento de la industria exige que se tengan buques acorazados y cañones rayados, pero para todo esto se necesita mucho dinero, y para tenerlo sólo hay un medio que es poner impuestos considerables. La nacion que quiera ocupar un puesto en el mundo necesita imprescindiblemente un gobierno central que tenga un derecho de representacion en el exterior, un cierto poder legislativo en el interior, y además el derecho de levantar tropas, percibir impuestos y tener Hacienda. Tales son las condiciones costosas, pero necesarias de la independenc ia nacional.

En el primer momento el Norte América no pensó en esto. Se concedió al congreso el derecho de representar al país en el exterior, lo que no era un sacrificio para las colonias; pero cuando fué necesario organizar tropas se produjeron dos sentimientos: el uno, particular á las ingleses, que era el horror á los ejércitos permanentes, el temor de que los soldados sean un arma contra la libertad, sentimiento tan fuerte, que aún en los momentos de crisis, que era de vida ó muerte, bastó á sostener ciertas rivalidades que todo lo entorpecian, porque los Estados preferian defenderse á sí mismos y pagar una milicia, á que el Congreso sostuviera tropas considerables. El segundo sentimiento era la personalidad de los Estados, cosa muy buena en sí misma, pero muy mala cuando es exa-

gerada. Cada Estado deseaba obrar por su propia cuenta, con lo que se llegaba tal vez al extraño caso de que el mismo hombre podia ser pagado dos veces mas por ser miliciano en el Estado donde habia nacido que por defender la patria comun en calidad de soldado.

Esta mala organizacion, esta ausencia de unidad produjo terribles desastres. Al principio de la guerra fué batido Washington, en Long-Island, obligado á evacuar el Estado de New-York y á retirarse á Filadelfia con un puñado de hombres, y poco despues el mismo congreso se vió obligado á huir de Filadelfia. En tan críticas circunstancias preciso era tomar una determinacion, y se apeló al supremo recurso de concentrar todos los poderes en manos de un hombre, decision que, felizmente para los Estados, no era peligrosa, porque el Norte América tenia un Washington, y se concedió á este general un poder dictatorial. Al dársele, el presidente del comité, Roberto Morris, le dijo que el congreso se felicitaba de confiar tan importante mandato en manos de un hombre al que podia darse el mas ilimitado poder sin que la seguridad, la libertad y la propiedad de los ciudadanos estuviesen en el menor peligro. Washington respondió con su habitual grandeza: «En lugar de creerme libre de toda obligacion civil por esta prueba de confianza, tendré siempre presente que la espada ha sido nuestro último recurso para defender nuestras libertades, y que esa será la primera que depondremos cuando estas libertades estén establecidas.»

Esta confianza era magnífica; pero un régimen que se presta á la usurpacion ya está juzgado. Como ha dicho Byron, Washington ha sido el primero en dar este ejemplo; pero despues añade, y el último; lo cual es mucho decir, porque la historia no ha concluido. Sin embargo, siempre será peligroso para un pueblo olvidar el juicio de Lord Byron.

Si la situacion militar era mala, la financiera no valia mucho más. Todo el recurso consistia en asignados emitidos por el congreso y que debian ser reembolsados por los Estados; pero los Estados se cuidaron muy poco de reembolsar aquel papel. Los primeros dos años, esto es, desde 1776 á 1778 se pudo marchar con los asignados, por la razon de que nada es tan agradable como el principio de este papel. Como los asignados pierden poco á poco de su valor sin que se aperciba, y el precio de las cosas y de los salarios se eleva tambien poco á poco, todo el mundo se hace la ilusion de que se enriquece. En los Estados Unidos, aun hoy se está en ese error;

pero cuando llega el momento de cambiar el papel por oro se comprende la inanidad de semejantes riquezas. En 1777 ya se apercibía por la depresión de los asignados que se marchaba á la bancarrota.

Tales fueron las experiencias que hicieron comprender al Norte América que no tendría gobierno bien constituido hasta que aquel gobierno tuviera el derecho de levantar tropas y pagarlas, lo que naturalmente supone el derecho de percibir impuestos. Esta fué la cuestión capital que ocupó á los fundadores de la constitución. Era preciso reconocer al gobierno de la Union cuatro grandes atribuciones: la representación exterior, el ejército, la marina, y la Hacienda.

En cuanto al poder interior, en la primera época no causaba grandes inquietudes; cada Estado creía poderse gobernar por sí mismo. Pero pronto se apercibieron de la necesidad de dar al gobierno federal cierto poder ejecutivo y hasta legislativo, sin cuyos dos poderes no había seguridad posible para la confederación. Si los Estados tenían querellas entre sí, si se batían á tiros ó establecían tarifas unos contra otros, ¿quién sostendría la paz interior? En vista de esto se trató de constituir una autoridad federal, superior á los Estados, y respetando su independencia interior, se obtuvo un resultado muy digno de atención.

La cuestión de la buena ó mala constitución del poder legislativo y del poder ejecutivo en una confederación no nos interesa gran cosa; pero el que estudiase la historia de la desgraciada Polonia comprendería como un noble pueblo se perdió por no tener bien constituidos los poderes legislativo y ejecutivo. La Polonia pereció, nó por la incapacidad de sus habitantes, sino por la impotencia de sus instituciones políticas. En la constitución polaca era un axioma que cada anuncio tenía el poder, no solamente de oponer su veto á las decisiones de la dieta, sino de disolverla. Las dos palabras: *Sisto activitatem*, bastaban para que la dieta quedase derrotada; el capricho ó la venalidad de un hombre podía estorbarlo todo. Cuando se eligió á Miguel Kovibulh, todos en la dieta estaban de acuerdo, á excepcion de un anuncio, único que estorbaba la elección, y para concluir sin tocar á la constitución se apeló al sencillo medio de sacar los polacos el sable y hacer pedazos al hombre, llegando así á la unanimidad. Esta anarquía legal duró hasta el fin de la Polonia. En los últimos tiempos de su existencia nacional trataron los polacos de reformar tan deplorables instituciones, y tal fué el pensamiento del rey Poniatowski y de los príncipes Ezartovisky, quienes

trataron de suprimir el *liberum veto* para que la nación pudiese vivir; pero desde la primera desmembración de la Polonia los tres malos géneos que hicieron aquel robo tuvieron gran cuidado de exigir en la constitución que concedieron á la disminuida Polonia que se conservase el principio republicano, y este republicanismo que la condenaba á perecer fué impuesto á Polonia por tres déspotas¹.

Véase á donde puede conducir la ausencia de un poder legislativo y de un poder ejecutivo bien constituidos.

En cuanto á la unidad de moneda y de tarifas comerciales, unidad casi imposible sin un gobierno central, beneficios son estos de los que gozamos sin comprender sus ventajas. Pero nosotros recordamos que viajando hará unos treinta años por Alemania, antes de la union de las aduanas, nos sucedió encontrar tres aduanas en el mismo día, lo que equivalía á descargar el coche seis veces, tres á la entrada, y tres á la salida de los pequeños Estados que atravesábamos. Entonces comprendimos las dulzuras de la unidad de tarifas.

Con la moneda sucede lo mismo. Los que hayan estado en Suiza antes de la reforma de la moneda, habrán visto que al cambiar de canton se había de cambiar de moneda. Nos ocurrió un día hacer una excursión de Zurich á Horgen, esto es, atravesar el lago, y la moneda que se nos había dado en Zurich no se recibía al otro lado del agua. Cuando se tenía que viajar por Suiza era preciso buscar escudos de seis libras, coronas, que era la única moneda que tenía curso en todo el país. Pero este escudo le vimos variar de valor tres veces en un mismo día. Esto no tendría grande importancia para un viajero cualquiera, que todo lo que podía sucederle era pagar algunos céntimos mas ó menos en las fondas; pero para los comerciantes es de suma importancia.

En el Norte América, si había uniformidad de moneda, había en cambio infinitas diferencias en las tarifas. Cada Estado las arreglaba á su antojo, y estas excesivas trabas fueron una de las principales causas que trajeron el establecimiento de la constitución.

Llegamos por fin á una cuestión que ha desempeñado en el Norte América un gran papel: la cuestión de territorios.

Pasando el Alleghani se hallaban las inmensas soledades del Far-West, hoy día pobladas y destinadas á estarlo cada vez mas, y se trataba de saber á quién pertenecían aquellos territorios. Ciertas

¹ Véase en mis *Estudios contemporáneos sobre la Alemania y los países eslavos* el artículo titulado: *La primera desmembración de la Polonia.*